29 октября 2007 г.

Рекомендация CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств — членов Совета Европы

(Принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров)

Комитет министров в соответствии со Статьей № 15 Устава Совета Европы,

Принимая во внимание, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его государствами-членами и что к этой цели можно стремиться путем принятия общих правил;

Сознавая важнейший вклад, внесенный неправительственными организациями (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности за счет содействия просвещению общества, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности государственной власти, и не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ;

Признавая также бесценный вклад, внесенный НПО в достижение целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и Устава Совета Европы;

Учитывая Декларацию и План действий, принятые на Третьей встрече на высшем уровне глав государств и правительств стран — членов Совета Европы (Варшава, 16–17 мая 2005 г.);

Отмечая, что вклад НПО осуществляется путем предельно многообразных форм деятельности, начиная с того, чтобы служить средством коммуникации между различными сегментами общества и властями, до содействия внесению изменений в законодательство и государственную политику, предоставления помощи тем, кто в ней нуждается, разработки технических и профессиональных стандартов, мониторинга соблюдения существующих обязательств в соответствии с национальным и международным законодательством и предоставления возможностей для личной самореализации и для преследования, продвижения и защиты общих с другими интересов;

Помня, что существование многих НПО является проявлением права их членов на свободу ассоциаций в соответствии со Статьей № 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и соблюдения принимающими их странами принципов демократического плюрализма;

Учитывая Статью № 5 Европейской социальной хартии (пересмотренной) (ETS No. 163), Статьи № 3, 7 и 8 Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств (ETS No. 157) и Статью № 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS No. 144);

Признавая, что деятельность НПО влечет за собой не только права, но и обязанности;

Принимая во внимание, что лучшим способом обеспечения этичного и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию;

Учитывая прецедентное право Европейского Суда по правам человека и мнения органов ООН по соблюдению договоров о правах человека;

Принимая в расчет Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144;

Основываясь на Фундаментальных принципах о статусе неправительственных организаций в Европе;

Учитывая Европейскую Конвенцию о признании юридического лица международных неправительственных организаций (ETS No. 124) (далее именуется: Конвенция No. 124) и желательность увеличения числа ее договаривающихся сторон;

Рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

– руководствовались в своем законодательстве, политике и практике минимальными стандартами, установленными в настоящей Рекомендации;

– учитывали эти стандарты при мониторинге принятых ими на себя обязательств;

– обеспечивали, чтобы настоящая Рекомендация и сопровождающий Разъяснительный меморандум были переведены и как можно более широко распространены среди НПО и общественности в целом, а также парламентариев, соответствующих органов государственной власти и образовательных учреждений и использованы при обучении государственных служащих.

I. Основные принципы

1. Для целей настоящей Рекомендации НПО представляют собой добровольные самоуправляемые объединения или организации, созданные для осуществления по сути некоммерческих задач их учредителей или членов. В их число не входят политические партии.

2. НПО включают объединения или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут базироваться или не базироваться на членстве.

3. НПО могут быть как неформальными объединениями или организациями, так и объединениями или организациями, имеющими юридическое лицо.

4. НПО могут быть национальными и международными и по составу, и по сфере деятельности.

5. НПО должны иметь право на свободу выражения и все другие универсально и регионально гарантированные права, которые к ним применимы.

6. НПО не должны подчиняться руководству государственных властей.

7. НПО, являющиеся юридическими лицами, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции, налагаемые административным, гражданским и уголовным законодательствами, которые обычно применяются к таким юридическим лицам.

8. Правовая и фискальная база, применяемая к НПО, должна стимулировать их создание и продолжение деятельности.

9. НПО не должны распределять прибыль, которая может возникнуть в результате их деятельности, между своими членами или учредителями, но могут использовать ее на достижение своих задач.

10. Действия или бездействие властей, затрагивающие НПО, должны быть предметом административного надзора и могут оспариваться НПО в независимом и беспристрастном суде, облеченном полной юрисдикцией.

II. Задачи

11. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи при условии, что и задачи, и средства их достижения соответствуют требованиям демократического общества.

12. НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства.

13. НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии, что они соблюдают прозрачность, декларируя свои побудительные причины. Любая подобная поддержка должна также подчиняться законодательству о финансировании выборов и политических партий.

14. НПО должны иметь возможность свободно заниматься любой законной экономической, хозяйственной или коммерческой деятельностью для того, чтобы поддерживать свою некоммерческую деятельность, без каких-либо обязательных специальных разрешений, однако подчиняясь всем лицензионным или регулятивным требованиям, обычно применяемым к соответствующей деятельности.

15. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи путем вступления в члены ассоциаций, федераций и конфедераций НПО, как национальных, так и международных.

III. Формирование и членство

A. Создание

16. Любое лицо, как физическое, так и юридическое, как гражданин, так и не гражданин страны, либо группа таких лиц должны иметь возможность свободно создавать НПО; и если речь идет не об НПО, основанной на членстве, то должны иметь возможность создавать ее путем дарения или завещания.

17. Двое или более лиц должны иметь возможность создать НПО, основанную на членстве, но для того, чтобы получить юридическое лицо, можно потребовать большее число лиц при условии, что это число не устанавливается на таком уровне, который не стимулирует создание НПО.

B. Уставы

18. НПО, которая является юридическим лицом, как правило, должна иметь устав, который представляет собой либо документ, необходимый для учреждения организации, либо документ, необходимый для регистрации юридического лица, либо там, где это применимо, любой другой документ, устанавливающий условия деятельности НПО.

19. В уставе НПО, которая является юридическим лицом, как правило, устанавливается следующее:

a. ее название;
b. ее задачи;
c. ее правомочия;
d. высший руководящий орган;
e. периодичность заседаний этого органа;
f. процедура проведения таких заседаний;
g. способ, которым данный орган утверждает финансовые и другие отчеты;
h. порядок внесения изменений в устав и ликвидации организации или ее слияния с другой НПО.

20. Высшим руководящим органом НПО, основанной на членстве, должны быть члены организации, и их согласие должно быть необходимо для любого изменения устава. Для других НПО высшим руководящим органом должен являться тот, который установлен в их уставе.

C. Членство

21. Ни один человек не должен быть обязан по закону или еще как-либо принуждаться к вступлению в члены НПО, за исключением того случая, когда речь идет об объединении или организации, созданной в соответствии с законодательством для регулирования определенной профессиональной деятельности в тех государствах, где подобная организация является НПО.

22. Способность любого лица, как физического, так и юридического, как гражданина, так и не гражданина страны, присоединиться к НПО, основанной на членстве, не должна чрезмерно ограничиваться законом и, оставаясь предметом запрета на неоправданную дискриминацию, должна в первую очередь определяться уставом соответствующей НПО.

23. Члены НПО должны быть защищены от исключения, противоречащего ее уставу.

24. Лица, принадлежащие к НПО, не должны подвергаться каким-либо санкциям за их членство в НПО. Это не исключает возможности того, что подобное членство можно счесть несовместимым с той или иной должностью или занятием.

25. НПО, основанная на членстве, должна иметь возможность свободно разрешать не членам организации принимать участие в ее деятельности.

IV. Юридическое лицо

A. Общие положения

26. Юридическое лицо НПО должно быть четко отграничено от юридического лица ее членов или учредителей.

27. НПО, созданная путем слияния двух или более НПО, должна являться преемником их прав и обязательств.

B. Получение юридического лица

28. Правила, которым подчиняется получение юридического лица, должны в тех случаях, когда такое получение не следует автоматически из создания НПО, быть сформулированы объективно, и их применение не должно быть оставлено на усмотрение соответствующих властей.

29. Правила получения юридического лица должны быть доведены до сведения широкой общественности, а процесс такого получения должен быть простым для понимания и исполнения.

30. То или иное лицо может быть лишено права сформировать НПО, являющуюся юридическим лицом, после того, как будет осуждено за правонарушение, продемонстрировавшее, что оно не способно сформировать такую организацию. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными.

31. Заявка [о регистрации] НПО, основанной на членстве, должна включать только ее устав, ее адрес и имена ее учредителей, директоров, членов правления и юридических представителей. В случае НПО, не основанной на членстве, может также устанавливаться требование подтвердить наличие финансовых средств, нужных для реализации ее задач.

32. НПО, основанной на членстве, следует обращаться за получением юридического лица только после принятия резолюции, одобряющей такое действие, собранием, на которое были приглашены все члены.

33. За оформление заявки на регистрацию юридического лица может взиматься сбор, однако его сумма не должна устанавливаться на уровне, который не стимулирует подачу заявки.

34. В регистрации юридического лица может быть отказано, только если не были представлены все четко предписанные требуемые документы, было использовано откровенно вводящее в заблуждение название либо название, которое недостаточно отличается от уже существующего названия юридического лица или имени физического лица в соответствующем государстве, либо в уставе имеется задача, которая очевидно несовместима с требованиями демократического общества.

35. Любая оценка приемлемости задач НПО, которая обращается за регистрацией юридического лица, должна производиться на основе адекватной информированности и уважения к понятию политического плюрализма. Оценка не должна диктоваться предвзятыми мнениями.

36. Орган, ответственный за регистрацию юридического лица, должен действовать независимо и беспристрастно при принятии решений. Такой орган должен располагать персоналом, чья численность и соответствующая квалификация должны быть достаточными для выполнения органом своих функций.

37. Для принятия решения о предоставлении или отказе в предоставлении юридического лица должен был установлен разумный срок.

38. Все решения должны сообщаться заявителю, и любой отказ должен включать изложение причин в письменном виде и может быть оспорен в независимом и беспристрастном суде.

39. Решения о праве НПО на получение финансовых и иных льгот должны приниматься независимо от тех, которые связаны с получением юридического лица, и предпочтительно — другим органом.

40. Сведения о регистрации НПО как юридического лица там, где это уже не является автоматическим следствием создания НПО, должны быть легко доступны общественности.

41. От НПО не должно требоваться периодическое возобновление регистрации юридического лица.

C. Филиалы; изменения в уставе

42. От НПО не должно требоваться получать какое-либо разрешение на создание филиалов как в той же стране, так и (при условии соблюдения положений пункта № 45, см. ниже) за рубежом.

43. От НПО не должно требоваться утверждения каким-либо государственным органом внесения дальнейших изменений в устав, если только изменения не касаются ее названия и задач. Выдача такого разрешения должна подчиняться тем же процедурам, как и получение юридического лица, однако при таких изменениях от НПО не должно требоваться заново создавать организацию. Допустимо требование об уведомлении соответствующего государственного органа об иных поправках к уставу НПО перед их вступлением в действие.

D. Ликвидация юридического лица

44. Юридическое лицо НПО может быть ликвидировано только в результате добровольных действий ее членов, либо действий руководства НПО в случае НПО, не основанной на членстве, или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных правонарушений.

E. Зарубежные НПО

45. Без ущерба для применения положений Конвенции № 124 в отношении тех государств, которые ратифицировали эту конвенцию, от зарубежных НПО может требоваться получение разрешения на работу в принимающей стране способом, который соответствует положениям пунктов с 28 по 31 и с 33 по 39 настоящей Рекомендации.

V. Управление

46. Лица, отвечающие за управление НПО, основанной на членстве, должны избираться или назначаться высшим руководящим органом либо органом, которому он делегировал эту задачу. Управленческий персонал НПО, не основанной на членстве, должен назначаться в соответствии с ее уставом.

47. НПО должна обеспечить, чтобы ее органы управления и принятия решений соответствовали ее уставу, но в остальном имеет право самостоятельно решать, каким образом их организовать в соответствии со своими задачами. НПО не должны требоваться никакие разрешения от властей на то, чтобы менять свою внутреннюю структуру или правила.

48. Назначение, выборы или замена руководящих сотрудников, а также, при соблюдении положений пунктов 22 и 23 настоящей Рекомендации, принятие или исключение членов должны относиться к самостоятельной компетенции НПО. Однако то или иное лицо может быть лишено права занимать руководящую должность в НПО после обвинительного приговора суда за правонарушение, которое продемонстрировало, что это лицо неспособно выполнять такие обязанности. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными.

49. НПО не должна подвергаться каким-либо особым ограничениям на наличие в числе ее руководства сотрудников, которые не являются гражданами данного государства.

VI. Привлечение финансовых средств, имущество и государственная поддержка

A. Привлечение финансовых средств

50. НПО должна иметь право просить и получать финансирование — денежные или натуральные пожертвования — не только от государственных органов в своей стране, но также от институциональных или индивидуальных доноров и от других государственных или многосторонних агентств, будучи обязана соблюдать при этом только общее законодательство, относящееся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий.

B. Имущество

51. НПО — юридическое лицо должна иметь доступ к банковским услугам.

52. НПО — юридическое лицо должна иметь возможность возбуждать иски о возмещении любого вреда, причиненного ее имуществу.

53. От НПО — юридического лица можно потребовать следовать независимым рекомендациям при продаже или приобретении земли, недвижимости и других крупных активов, если она получает какую-либо форму государственной поддержки.

54. НПО — юридическое лицо не должна использовать имущество, приобретенное на условиях освобождения от налогов, для целей, не подпадающих под освобождение от налогов.

55. НПО — юридическое лицо может использовать свое имущество для оплаты работы сотрудников, а также может компенсировать разумные расходы своих сотрудников и волонтеров, понесенные при выполнении ее поручений.

56. НПО — юридическое лицо может назначить преемника, который получит ее имущество в случае ликвидации, но только после выполнения всех других обязательств и соблюдения всех прав ее доноров на возвращение денег. Однако в случае, когда преемник не был назначен или соответствующая НПО недавно получила государственное финансирование или другую форму поддержки, можно потребовать, чтобы это имущество она либо передала другой НПО или юридическому лицу, которое наиболее близко соответствует ее задачам, либо имущество было передано ею государству. Более того, государство может само являться преемником в том случае, когда либо задачи, либо средства их достижения, использованные НПО, оказались недопустимыми.

C. Государственная поддержка

57. НПО должна получать помощь в реализации своих задач за счет государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и иных налогов или пошлин на членские взносы, денежные средства и товары, полученные от доноров или государственных и международных агентств, доходы от инвестиций, сдачи в аренду, гонораров, экономической деятельности, имущественных сделок, а также стимулирования пожертвований за счет исключения их из налогооблагаемой базы или предоставления кредитов.

58. Любая форма государственной поддержки НПО должна подчиняться четким и объективным критериям.

59. Природа и бенефициары деятельности, осуществляемой НПО, могут служить значимыми основаниями при принятии решения о предоставлении или непредоставлении ей какой-либо формы государственной поддержки.

60. Предоставление государственной поддержки может зависеть также от того, относится ли НПО к конкретной категории или режиму, определенному в законодательстве или имеющему конкретную правовую форму.

61. Существенное изменение устава или деятельности НПО может привести к изменению или прекращению любого гранта или государственной помощи.

VII. Подотчетность

A. Прозрачность

62. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана каждый год предоставлять отчет о своих расходах и описание деятельности в соответствующий надзорный орган.

63. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана сообщать о том, какую часть своих средств она использовала на работу по привлечению средств и на административные расходы.

64. Вся отчетность должна составляться с обязательным соблюдением прав доноров, бенефициаров и сотрудников и также права на законную деловую конфиденциальность.

65. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана провести аудит своих расходов организацией или лицом, независимым от ее руководства.

66. Иностранная НПО должна подчиняться требованиям пунктов с 62 по 65 настоящей Рекомендации только в отношении ее деятельности в принимающей стране.

B. Надзор

67. Деятельность НПО должна признаваться законной при отсутствии доказательств противного.

68. От НПО можно потребовать предъявить данные ее бухгалтерского учета, документы и деятельность для проверки надзорным органом, если НПО не выполнила требования к отчетности или если имеются разумные основания подозревать совершенные в прошлом или готовящиеся правонарушения.

69. НПО не должна подвергаться обыскам и выемкам без объективных оснований для подобных мер и соответствующего судебного постановления.

70. Не должно иметь место никакое постороннее вмешательство в дела НПО, если не установлен факт серьезного нарушения правовых требований, применимых к НПО, или если отсутствуют разумные основания полагать, что готовится такое нарушение.

71. НПО, как правило, должна иметь возможность обратиться с просьбой о приостановлении любых принятых в ее отношении административных мер. Отказ в такой просьбе должно быть возможно незамедлительно оспорить в суде.

72. В большинстве случаев надлежащей санкцией в отношении НПО за нарушение применимых к ней правовых требований (включая те, которые относятся к получению юридического лица) должно быть простое требование исправить нарушение и/или наложение административного, гражданского или уголовного взыскания на организацию и/или на отдельных лиц, непосредственно несущих ответственность за нарушение. Взыскание должно быть основано на действующем законодательстве и соблюдать принцип соразмерности.

73. Иностранная НПО должна подчиняться требованиям пунктов с 68 по 72 настоящей Рекомендации только в отношении ее деятельности в принимающей стране.

74. Ликвидация НПО или, в случае иностранной НПО, отмена разрешения на ее деятельность, может производиться только по постановлению суда при убедительных доказательствах наличия оснований, предусмотренных в пунктах 44 и 45 настоящей рекомендации. Такое постановление должно быть возможно незамедлительно оспорить.

C. Ответственность

75. Руководство, директора и сотрудники НПО — юридического лица не должны лично нести ответственность по ее долгам, денежным и иным обязательствам. Однако они могут быть привлечены к ответственности перед НПО, третьей стороной или перед ними всеми за ненадлежащее исполнение профессиональных функций или невыполнение обязанностей.

VIII. Участие в принятии решений

76. Государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения многообразных мнений людей относительно функционирования общества. Такое участие и кооперацию должно облегчать обеспечение соответствующего раскрытия официальной информации или доступа к этой информации.

77. С НПО должны проводиться консультации при подготовке проектов первичного и вторичного законодательства, которое отражается на их статусе, финансировании или сферах деятельности.

Пояснительный меморандум к Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе

Введение

1. Вот уже несколько лет Совет Европы работает над укреплением правовой структуры гражданского общества в Европе. Эта работа привела к принятию Европейской конвенции о признании правосубъектности международных неправительственных организаций (в дальнейшем — Конвенция № 124), которая является единственным обязательным международным инструментом, применимым к таким организациям (в дальнейшем — НПО).

2. Дискуссия о статусе неправительственных организаций началась в Совете Европы в 1996 году и привела к принятию в 1998 году «Указаний по развитию и укреплению НПО в Европе», в 2002 — «Основных принципов о статусе неправительственных организаций в Европе». Эти документы стали логическим и существенным дополнением Конвенции № 124, касающимся деятельности НПО на национальном уровне. И, хотя «Основные принципы» не имеют юридической силы, в 2004 году Комитет министров принял их во ,внимание и рекомендовал распространять документ насколько это возможно среди государств-членов Совета Европы.

3. Кроме этого, в 2003 году Советом Европы было проведено исследование на предмет наличия и функционирования правовой структуры для создания и деятельности НПО в государствах — членах Совета Европы. Данное исследование послужило основой для сравнительного анализа национальных законодательств об НПО с упомянутыми выше «Основными принципами». Результаты были зафиксированы в отчете Генерального секретаря по тематическому мониторингу «О свободе ассоциаций», который был представлен на рассмотрение членам Комитета министров в октябре 2005 года.

4. В декабре 2005 года, в свете отчета о данном мониторинге, Комитет министров принял решение о создании Группы специалистов по вопросам правового статуса неправительственных организаций (CJ-S-ONG), наделив ее полномочиями под эгидой Европейского комитета по правовому сотрудничеству (CDCJ) продолжать работу по созданию нового, не имеющего обязательной силы правового инструмента в форме проекта рекомендации о правовом статусе НПО в Европе, с учетом «Основных принципов о статусе неправительственных организаций в Европе», а также тематического доклада Генерального секретаря «О свободе ассоциаций».

---

5. CJ-S-ONG провели две встречи в 2006 году по подготовке проекта рекомендации о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. Группу возглавил г-н Эберхард Деш (Германия), член CDCJ. Научный эксперт группы, г-н Джереми МакБрайд (Соединенное Королевство), внес неоценимый вклад в ее работу.

6. 1 марта 2007 года текст Рекомендации CM/Rec (2007) 14 был одобрен CDCJ, а 10 октября 2007 года принят на 1006-й сессии Комитета министров.

7. Целевыми группами данного инструмента являются законодатели, государственные власти и непосредственно НПО. Документ устанавливает рекомендуемые стандарты по изменению законодательства и правоприменительной практики в отношении НПО, а также по управлению и функционированию самих НПО в демократическом обществе, основанном на принципах верховенства закона.

8. Ни одно из положений данной Рекомендации не может быть воспринято как налагающее ограничения прав или гарантий, признанных государством — членом СЕ по отношению к НПО, либо как предотвращающее признание государством-членом более широких прав и гарантий.

Преамбула

9. Деятельность по созданию и укреплению общества, приверженного демократии и правам человека, в государствах — членах СЕ успешна во многом благодаря НПО (как формальным, так и менее формальным объединениям). Вклад этих организаций имеет историческое значение, они продолжают играть важную роль в обеспечении поддержания прежнего уровня приверженности идеям, демократия и права человека защищаются еще более эффективно благодаря деятельности НПО. Значение таких организаций было недавно отмечено в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, в резолюции Генеральной ассамблеи ООН A/RES/53/144 (в дальнейшем — Декларация ООН о правозащитниках) на мировом уровне, в Программе действий Третьего саммита — на региональном уровне. Без масштабной образовательной деятельности и кампаний, проведенных НПО, многие не были бы проинформированы или вовлечены в процесс принятия решений, которые в дальнейшем непосредственно затронут их, а также общества, в которых они живут.

Деятельность НПО в сфере общественного выбора, безусловно, важна, однако их участие в развитии и обогащении культурной жизни, а также улучшении и обеспечении социального благополучия общества в целом представляется не менее существенным.

10. Более того, в связи с постоянным вкладом в сферу культуры, демократии, прав человека и социальной справедливости, НПО занимают централь-

ную позицию в осуществлении целей, ради которых были созданы такие организации, как ООН и Совет Европы. НПО добиваются этих целей, работая в различных странах в качестве партнеров этих организаций либо на основании стандартов, разработанных ООН и СЕ, а также участвуя в международных и региональных форумах.

11. Во время Третьего саммита СЕ главы государств и правительств назвали Совет Европы «основной площадкой для защиты и продвижения прав человека в Европе», выполняющей «активную роль в защите прав отдельных лиц, содействии неоценимой деятельности неправительственных организаций, эффективной защите прав человека в целом».

12. Важно понимать, насколько разнообразна деятельность НПО, не в последнюю очередь об этом нужно помнить при создании правовой системы, применимой к таким организациям, а также в процессе распределения поддержки (прямой и косвенной), которую им может оказать государство с целью обеспечения успеха деятельности НПО. Приведенные здесь примеры иллюстрируют такое разнообразие и не должны восприниматься как исчерпывающие.

13. И, хотя НПО играют важную роль в защите прав человека, сама возможность создания и функционирования организаций, основанных на членстве, является одним из таких прав, гарантированных каждому на региональном уровне статьей 11 Европейской конвенции прав человека (далее по тексту — Европейская конвенция), а для отдельных групп либо форм организации — статьей 5 Европейской социальной хартии (с изменениями), статьями 3, 7 и 8 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а также статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Более того, возможность НПО участвовать в общественной жизни и выражать широкий спектр взглядов и позиций — это ключевой элемент плюрализма, который является основным показателем настоящей демократии.

14. Особое внимание в данной Рекомендации уделено правовым и финансовым рамках обеспечения деятельности НПО, сохранения вклада, который такие организации вносят в жизнь общества и государства. В документе также сделан акцент на некоторых ограничениях задач и деятельности, которые должны соблюдаться НПО, в особой степени в отношении задач и деятельности антидемократического характера, а также организациями, которые занимаются получением и распределением прибыли. В дополнение подчеркнута степень ответственности за получение государственной поддержки деятельности НПО, а также описана обязанность таких организаций быть открытыми и соблюдать общеприменимое законодательство.

15. Данная Рекомендация основана на положениях о гарантии свободы ассоциаций, а также других прав человека и основных свобод, которые закреплены в решениях Европейского Суда по правам человека (далее по тексту — Европейский Суд), а также отражены в документах ООН о правах

человека. В Рекомендации приведена формулировка особых стандартов, связанных с НПО, что особенно важно, т. к. перечисленные документы относятся также к вопросам, не связанным со свободой ассоциаций.

16. И, хотя большинство НПО создаются на территории отдельных государств, их деятельность ограничена рамками данного государства, существует множество НПО, цели которых можно применить по отношению к двум и более странам — членам СЕ, а также членство в которых носит международный характер. Конвенция № 124 была принята с целью упорядочения деятельности таких НПО. В то время как применение данной Рекомендации может способствовать достижению это цели, отсутствие каких-либо требований о признании правосубъектности НПО, учрежденных в других странах, означает, что существует острая потребность в дальнейшем увеличении сторон, подписавших и ратифицировавших Конвенцию № 124.

17. Выполнение данной Рекомендации потребует от стран — участниц СЕ пересмотра законодательных, политических и правоприменительных стандартов конкретной страны, которые имеют отношение к созданию, функционированию и прекращению деятельности НПО. Более того, эти стандарты должны стать основой для оценки степени эффективности исполнения обязательств, взятых на себя отдельной страной. Дальнейшее осуществление Рекомендации будет успешным лишь в случае наиболее широкого распространения стандартов, закрепленных в ней. В таком случае необходимо будет создать условия для того, чтобы Рекомендация была доступна не только тем, кто имеет отношение к регулированию деятельности НПО и самим НПО, но и широкой общественности. Сделать это необходимо потому, что а) являясь основными бенефициарами деятельности НПО, общественность имеет законный интерес к их работе и б) именно общество является основным источником пополнения численного состава организаций. Кроме того, выполнение стандартов будет способствовать их популяризации (посредством тренингов) среди чиновников, ответственных за вопросы, связанные с НПО.

I. Основные принципы

Пункт 1

18. Не существует общего определения НПО, этот термин может быть использован для дефиниции целого ряда организаций национального и межгосударственного уровней. В определении НПО, данном в настоящей Рекомендации, выделяются основные качества и характеристики такого типа организаций — их создание и текущая деятельность осуществляются на добровольной основе (выбор тех, кто основывает организацию и вступает в нее, а в случае организаций, не основанных на членстве, — выбор руководителей таких организаций), эти организации скорее самоуправленческие, нежели действующие по указанию государственных властей, целью их деятельности не является получение прибыли.

19. НПО можно называть по-разному: ассоциация, благотворительное учреждение, фонд, неприбыльная корпорация, общество или траст, но имя скорее описывает сущность их деятельности, нежели формальное предназначение, которое объединяет такие организации в рамках настоящей Рекомендации. Таким образом, говоря о какой-либо организации «общественная» или «парагосударственная», мы не перестаем воспринимать ее как НПО, если именно так можно определить ее основные характеристики; см. *Chassagnou против Франции*, no. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999.

20. Политические партии не подпадают под данное определение, так как во многих странах они являются субъектом отдельного законодательства, которое не применимо в отношении НПО. Однако подобное исключение вовсе не предполагает того, что все государства должны наделять партии статусом, отличным от НПО.

21. Более того, законно учрежденные профессиональные объединения, членами которых в обязательном порядке являются представители определенных профессий, скорее всего, также выпадают из определения НПО по причинам несоответствия критерию добровольности участия и независимости от влияния властей — этот факт привел к тому, что Европейский Суд не рассматривает такие формы организации в рамках защиты свободы ассоциаций согласно ст. 11 Европейской конвенции; *см. Le Compte, Van Leuven and De Meyere против Бельгии*, nos. 6878/75 and 7238/75, 23 июня 1981. Повторим, что данное исключение не является препятствием для того, чтобы определенное государство относило такого рода организации к НПО. Однако добровольный характер деятельности может быть достаточным основанием для создания в рамках данной организации структурного подразделения, которое будет соответствовать определению НПО: к примеру, комитет по правам человека или ассоциация (коллегия) адвокатов.

Пункт 2

22. Разнообразие НПО отражается и в том факте, что они фактически могут быть основаны на членстве либо быть не основанными на членстве структурами, отражая, таким образом, разницу между «ассоциациями» («некоторым количеством лиц, объединенных с определенными целями») и «фондами» («некоторая собственность, данная для определенных целей»). Более того, учредителями НПО могут быть физические, юридические лица, комбинации таких лиц, а также сами НПО (объединение нескольких структур с целью коллективного достижения своих целей).

Пункт 3

23. Во многих случаях, описанных Европейским Судом, к примеру, *Sidiropoulos и другие против Греции,* no. 26695/95, 10 июля 1998, а также *Gorzelik и другие против Польши* [GC], no. 44158/98, 17 февраля 2004, право на коллективную деятельность не имело бы практического значения без наличия возможности создания юридического лица для достижения целей организации. Отсутствие такой возможности повлечет нарушение ст. 11 Ев-

ропейской конвенции. Тем не менее учредители НПО могут прийти к заключению, что их цели, особенно если они относительно ограничены в сфере применения или продолжительности во времени, могут быть достигнуты и без создания формальной структуры, и поэтому у организации нет необходимости обладать статусом юридического лица.

24. Таким образом, учредители НПО (или члены организации, которая уже была сформирована) должны иметь возможность выбирать, нужно ли им становиться организацией — юридическим лицом или достаточно быть (оставаться) организацией, которая не обладает формальным правовым статусом. Однако это не исключает возможности сохранения в законодательстве стран — участниц СЕ положений о том, что предоставление статуса юридического лица является автоматическим последствием создания НПО, т. е. нет необходимости в каком-либо формальном разрешении перед получением этого статуса.

Пункт 4

25. Несмотря на то, что деятельность многих НПО может носить местный или региональный характер, цели некоторых НПО могут быть достигнуты наиболее эффективно на национальном и международном уровнях, в отдельных случаях может отмечаться необходимость работать на нескольких или даже на всех из перечисленных уровней. Выбор уровня (уровней) деятельности должен всегда быть вопросом учредителей организации и ее членов. Вполне возможно, что члены организации захотят сменить уровень (уровни) функционирования организации, и они должны иметь возможность сделать это.

Пункт 5

26. Свобода самовыражения является наиболее важным условием достижения целей НПО. Существуют определенные права и свободы, которые имеют отношение к учредителям и членам НПО (см. заявку No. 7805/77, *X и Church of Scientology (Церковь Сайентологии) против Соединенного Королевства,* 16 DR 68 (1979), а также *Wilson, National Union of Journalists (Национальный союз журналистов) и другие против Соединенного Королевства*, nos. 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002). Кроме этих прав, однако, есть и многие другие права, которые способствуют улучшению эффективности деятельности организаций — запрет дискриминации, право на справедливое слушание, запрет на приговоры, имеющие обратную силу, право на уважение частной жизни и корреспонденции, право мирного владения имуществом и право на эффективные средства судебной защиты.

27. Более того, несоблюдение прав человека и основных свобод лиц, принадлежащих к НПО, основанных на членстве, — в особенности права на жизнь, права на свободу и защиту личности, права на свободу мысли, совести и религии, права на свободу ассоциаций, права на политическое участие и свободу передвижения — зачастую подрывает возможность достижения такими организациями своих целей.

Пункт 6

28. Несмотря на то, что НПО подчиняются закону, как и все остальные субъекты, свобода от влияния государственной власти является основным показателем «неправительственности» НПО. Эта свобода должна относиться не только к решению о создании НПО, выбору целей организации, но также и к способу управления организацией и выбору сферы ее деятельности. В частности, государственные органы не должны предпринимать попыток контролировать НПО (см. выводы о нарушении ст. 11 Европейской конвенции в деле *Sigurdur A Sigurjonsson против Исландии*, no. 16130/90, 30 июня 1993 в результате попытки использования ассоциации таксистов в целях установления контроля над предоставлением таксомоторных услуг), а также вмешиваться в процесс выбора НПО своих лидеров или представителей (см. усмотрение о нарушении свободы религии в соответствии со ст. 9 Европейской конвенции, которая налагает похожие обязательства, что и в случае ст. 11, см. дела *Serif против Греции*, no. 38178/97, 14 декабря 1999, *Hasan и Chaush против Болгарии* [GC], no. 30985/96, 26 октября 2000, а также *Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы*, no. 45701/99, 13 декабря 2001).

29. Это вовсе не означает, что власти не могут оказывать определенную помощь НПО в достижении их целей, которые, по мнению властей, заслуживают особого внимания, но НПО должны иметь возможность свободно принимать или отказываться от такой поддержки. Более того, заставлять НПО выполнять конкретные действия, которые представляются важными государству, недопустимо ни законодательно, ни с использованием иных способов влияния.

Пункт 7

30. Наделение организации правовым статусом юридического лица не должно означать присвоение НПО больших полномочий, чем у других юридических лиц. Наиболее важными для деятельности организации, скорее всего, и будут основные характеристики такого статуса: возможность заключать соглашения, имеющие отношение к достижению целей организации, совершать оплату приобретенных товаров и услуг, в частности, посредством банковских операций, а также возможность владеть имуществом.

Однако всегда должна оставаться возможность наделять отдельные типы НПО более широкими полномочиями, что, безусловно, будет важным для достижения их целей. Такие дополнительные права, которые были признаны необходимыми для деятельности НПО, включают в себя право на наблюдение за ходом судебного процесса и других процессуальных действий[1]; участие в общественной деятельности и критике действий правительства[2];

[1] *Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (3) (b), Документ Московской встречи ОБСЕ, 1991, пункт 43.*

[2] *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды («Орхусская конвенция»), стст. 6–8; Европейская хартия о статусе судей, ст. 1,8; Декларация ООН о правозащитниках, ст. 8; Документ Московской встречи ОБСЕ, 1991, пункт 43.*

способствование продвижению идей прав человека[3]; оказание консультаций[4]; предоставление информации о международных организациях[5]; поиск информации[6]. В то же время обладание правовыми возможностями неотъемлемо связано с обязательством действовать в рамках закона, и НПО не должны ждать каких-либо исключений в отношении исполнения обязательств и выполнения санкций административного, гражданского и уголовного права, применимых к юридическим лицам.

Пункт 8

31. Принимая во внимание участие НПО в решении широкого спектра общественных задач, важно наличие правовой и финансовой системы, которая бы способствовала созданию подобных организаций и их текущей деятельности. Правовая система должна характеризоваться, в первую очередь, наличием гибкой процедуры получения юридического статуса, а также не чересчур жестким подходом к регулированию деятельности НПО. Финансовая система может быть основана на необлагаемых налогами грантах, прямом освобождении от некоторых подоходных налогов и налогов на расходы, а также обеспечении поощрениями налогоплательщиков, которые поддерживают деятельность НПО (см. далее статью 57 Рекомендации).

Пункт 9

32. Свобода создания НПО — скорее важное гражданское и политическое, нежели экономическое, право. Недопустимо создание НПО с первичной целью получения доходов от деятельности организации. Любая прибыль, полученная от работы НПО, должна быть вложена в дальнейшую деятельность по достижению целей организации, а не перераспределена между членами организации или ее учредителями. Тем не менее это не означает, что НПО, основанные на членстве, не могут существовать для продвижения интересов своих членов, обеспечивая их экономическими выгодами в равной степени с моральными, физическими, социальными или духовными.

Пункт 10

33. Рекомендация признает необходимость регулятивного контроля над созданием и текущей деятельностью НПО. Тем не менее важно, чтобы контроль не осуществлялся ошибочно или неуместным образом. Основными способами предотвращения такой ситуации станет готовность администрации пересмотреть собственные решения, а также надзорный контроль суда. Безусловно, для государства, которое руководствуется принципами верховенства закона, очень важно, чтобы НПО и их члены имели возможность в судебном порядке оспаривать акты или деяния, которые непосредственно влияют на их деятельность и затрагивают интересы. При этом независимый суд обладает полномочиями пересматривать все аспекты законности таких актов или деяний. Отсутствие подобных условий, вероятно, станет наруше-

[3] Декларация ООН о правозащитниках, ст. 7.
[4] Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (3) (c).
[5] Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (4).
[6] Орхусская конвенция, ст. 4.

нием права на эффективную судебную защиту, гарантированного ст. 13 Европейской конвенции.

II. Задачи

Пункт 11

34. НПО должны обладать возможностью добиваться любой цели, которая может быть достигнута человеком, — сообщество лиц не может сделать эту же цель противоречивой в своей сути. Стремление к незаконным целям можно запретить законодательно, что тем не менее не должно исключать возможности добиваться изменения законодательства (включая конституцию) законными способами, ведь демократия как раз и основывается на возможности предложения и обсуждения различных политических программ; см. ходатайство No. 7525/76, *X против Соединенного Королевства,* 11 DR 117 (1978) (адвокаси / лобби реформы уголовного законодательства), а также *The Socialist Party (Социалистическая партия) и другие против Турции* [GC], no. 21237/93, 25 мая 1998 (адвокаси / лобби федеральной конституции).

35. Более того, очень важно, чтобы под определение запрещенной законом деятельности не подпадали действия, которые защищены правами и свободами, принятыми на всемирном и местном уровнях; см. *Sidiropoulos и другие против Греции*, no. 26695/95, 10 июля 1998 — свидетельство того, что страна-ответчик подписала документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, разрешающие создание ассоциаций с целью защиты культурного и духовного наследия, в поддержку утверждения, что задача защищать и развивать традиции и народную культуру региона была абсолютно законной.

36. Непозволительно, однако, использование антидемократических мер в достижении изменения законодательства или конституции, а также стремление к по сути недемократическим изменениям. См. *Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003.

Пункт 12

37. Возможности НПО проводить исследовательские, образовательные и адвокаси-мероприятия по общественно важным вопросам наверняка будут основными в достижении целей организации. Было бы бессмысленным проводить такие исследования, выполнять образовательную работу и адвокатировать в ситуации, когда выразить несогласие с государственной политикой или предложить изменения в законодательство невозможно.

Пункт 13

38. И, хотя НПО не являются политическими партиями, поддержка последних первыми в период выборов и референдумов может стать важным средством полного или частичного достижения определенных целей, поскольку результаты выборов или референдума могут привести к изменениям закона

или политического курса, благоприятным по отношению к намеченным целям. НПО должны иметь возможность свободно оказывать такую поддержку, но при условии, что они будут открыто выражать свою мотивацию, в частности, чтобы удостовериться, что члены организации и те, кто оказывают финансовую поддержку ее деятельности, осведомлены о помощи, предоставляемой НПО политическим партиям, что законодательство о финансировании выборов и политических партий соблюдено. Такое законодательство может, к примеру, устанавливать ограничения по объему предоставляемого финансирования либо запрещать финансирование такой деятельности из иностранных источников.

39. И, хотя НПО должны иметь возможность поддерживать политические партии в определенных вопросах, оказание подобной поддержки может быть несовместимо с целями некоторых финансирующих организаций. Во-первых, грантодателям может быть запрещено осуществление поддержки любого вида адвокаси, во-вторых, их общественный статус может предполагать беспартийность и непредубежденность, а это означает, что они должны иметь возможность отзывать финансовую и иную помощь в случае наличия факта поддержки НПО политических организаций.

Пункт 14

40. Неприбыльность НПО — одна из основных характеристик, которая отличает такие организации, в частности, от коммерческих предприятий. Однако НПО не могут добиваться своих целей без финансовых средств, которые не обязательно приходят в организацию в качестве членских взносов, грантов и пожертвований, но поступают в результате хозяйственной, коммерческой деятельности и деловых операций.

41. Таким образом, не должно существовать препятствий для осуществления НПО подобной деятельности при условии, что все полученные от такой деятельности доходы не будут перераспределяться между членами и учредителями организации (см. пункт 9 Рекомендации) и что такая деятельность будет осуществляться с учетом правил лицензирования и управления, применимых к данному виду деятельности.

42. Хозяйственная или коммерческая деятельность, деловые операции должны осуществляться в соответствии с определенными требованиями (например, необходимость учреждения дочернего предприятия).

Пункт 15

43. Ассоциации, федерации и конфедерации НПО (являющиеся сами по себе НПО) играют важную роль в укреплении согласованности позиций, единения таких организаций, а также позволяют разделять спектр услуг и устанавливать общие стандарты. НПО в достижении своих целей должны иметь возможность присоединяться или не присоединяться к подобным ассоциациям, федерациям и конфедерациям.

III. Формирование и членство

A. Создание

Пункт 16

44. Принимая во внимание фундаментальный принцип о том, что любой человек или группа лиц имеют право учреждать НПО, не должно существовать ограничений для создания такой организации лицами, не являющимися гражданами государства, в котором такое создание происходит, либо юридическими лицами. В случае не граждан это право закреплено также статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS No. 144).

45. Более того, при условии развивающихся возможностей свобода ассоциации, эксплицитно гарантированная детям в рамках ст. 15 Конвенции о правах ребенка, будет также означать возможность создавать НПО.

46. Создание НПО, не основанной на членстве, должно быть возможным посредством дарения, если учредитель жив, или на основании завещания в случае его/ее смерти. Однако данное положение не должно интерпретироваться как применимое ко всем правовым формам. В некоторых странах, к примеру, не существует возможности создания любых неприбыльных правовых форм по завещанию.

Пункт 17

47. В соответствии с гарантиями о свободе ассоциаций, не существует минимального количества лиц, необходимого для создания НПО, основанной на членстве. Гарантия такого права, по сути, означает, что для создания юридического лица необходимо всего два человека. Однако считается, что получение статуса юридического лица может стать основанием для ужесточения требований для создания членской НПО. Несмотря на это, не должно существовать условий, оправдывающих установление минимума, который, очевидно, препятствует или подавляет создание НПО, основанной на членстве.

B. Устав

Пункт 18

48. НПО, в особенности обладающие статусом юридического лица, должны принимать во внимание потребности различных сторон — членов, учредителей, пользователей, бенефициаров, доноров, сотрудников, государственной власти — в контексте организации деятельности НПО и процесса принятия решений в организации. Этого легче достичь тем организациям, которые обладают статусом юридического лица, которые имеют четко прописанный устав, соответствующий законодательству страны, в которой была создана организация. Устав определяет условия деятельности организации. Тем не менее принято считать, что в некоторых типах правовых систем возможно

достижение этой цели и без наличия формально принятого устава (к примеру, неформальные ассоциации в Нидерландах).

Пункт 19

49. Требования, описанные в данном пункте, касаются вопросов, которые наверняка являются основными в определении условий деятельности НПО. Лица, создающие организацию либо являющиеся ее членами (а также те, кто несет ответственность за направления деятельности НПО в случае организации, не основанной на членстве), вправе определять дополнительные условия в уставе организации, но, как правило, это не является обязательным. Термин «правомочия» обозначает полномочия, данные уставом (прямо или косвенным образом) на совершение определенных действий для достижения целей НПО.

Пункт 20

50. Требование о формировании высшего руководящего органа НПО непосредственно из членов организации — это проявление свободы ассоциации. Это не означает, что члены организации не могут делегировать полномочия предпринимать определенные действия другим органам, но они должны всегда иметь возможность отозвать эти полномочия и разрешать вопрос самостоятельно.

51. Такое суждение недействительно в отношении организаций, не основанных на членстве, в случае которых высший руководящий орган определяется уставом, составленным учредителями НПО или измененным в установленном порядке.

C. Членство

Пункт 21

52. Существует довольно существенный негативный аспект свободы ассоциации, а именно, человека нельзя незаконно принуждать вступить в НПО или оставаться членом организации, принадлежать к которой он не желает ввиду этических, философских, политических или религиозных убеждений. В частности, никого нельзя заставить вступить в определенную НПО, чтобы получить работу или продолжать улучшать условия своей жизни; см. в контексте профессиональных союзов *Young, James и Webster против Соединенного Королевства*, no. 7601/76 and 7806/77, 13 августа 1981.

53. Рассматривая ситуацию вне контекста профессиональной деятельности, неприемлемо также принуждение кого-либо состоять в НПО при наличии у него глубокого несогласия с одной или более целями организации; см. *Chassagnou против Франции*, nos. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999 (о принуждении состоять в охотничьей ассоциации). При этом не имеет значения, предусмотрено ли принуждение состоять в НПО законодательством либо в нем определены лишь предпосылки для этого.

54. Однако необходимость вступления в профессиональную ассоциацию как часть регулирующего воздействия на эту профессию не вызывает возражений до тех пор, пока не существует ограничения для членов на создание собственных организаций в дополнение к той, в которую они были обязаны вступить; см. *Le Compte, Van Leuven и De Meyere против Бельгии,* nos. 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981.

Пункт 22

55. Гарантия свободы ассоциации в ст. 11 Европейской конвенции и других инструментах по правам человека применима «в отношении каждого» в рамках национального законодательства, таким образом, рамки налагаемых ограничений будут довольно узкими. Конечно же, это имеет отношение и к детям, в особенности учитывая тот факт, что свобода ассоциации гарантирована ст. 15 Конвенции о правах ребенка, что, однако, не упраздняет необходимости принятия определенных защитных мер, чтобы оградить детей от эксплуатации или моральной (и связанной с ней) опасности. Любые ограничения возможности ребенка вступать в организацию, основанную на членстве, должны рассматриваться на основании их развивающихся способностей, быть соразмерными, юридически достоверными и ни в коем случае не исключать полностью возможности присоединиться к НПО.

56. Подобным образом следует использовать право лиц, не являющихся гражданами страны, и любое ограничение в такой ситуации должно соответствовать списку возможных ограничений деятельности лиц, не являющихся гражданами определенной страны, как указано в ст. 16 Европейской конвенции; см. *Piermont против Франции*, nos. 15773/89 и 15774/89, 27 апреля 1995. Таким образом, будет сложно объяснить запрет политической деятельности во внепартийном контексте и невозможно делать это в ситуации, в которой не усматривается политическая деятельность как таковая (к примеру, в сфере спорта и культуры).

57. Не исключена возможность законного запрета на участие в НПО по причине совершения определенных правонарушений, но масштаб и продолжительность такого запрета всегда должны основываться на принципе пропорциональности (см. заявление No. 6573/74, *X против Нидерландов*, 1 DR 87 (1974)) — никогда не будет считаться обоснованным запрет на членство как автоматическое последствие судебного заключения.

58. Суть свободы ассоциаций в том, что лица должны иметь право выбирать, с кем объединяться, и закон, как правило, не предусматривает возможность лица присоединиться к определенной НПО против желания остальных членов организации. Однако существуют основания для стеснения свободы членов ассоциации определять, кого принимать в качестве новых членов, если это делается с целью предотвращения дискриминации на недопустимой почве и, таким образом, защищает права других лиц, как предусмотрено ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции.

Пункт 23

59. Что касается приема, исключения кого-либо из членства в НПО, это, как правило, вопрос самой организации. Однако необходимо соблюдать правила, регулирующие состав организации, закрепленные в уставе, чтобы лицо, исключенное из организации либо находящееся в процессе исключения, обладало всеми эффективными средствами защиты и требования подобного соблюдения; см. заявку No. 10550/83, *Cheall против Соединенного Королевства,* 42 DR 178 (1985). Более того, правила, определяющие порядок исключения, не должны быть необоснованными или произвольными в полной мере; в частности, перед принятием какого-либо решения необходимо провести открытое слушание.

Пункт 24

60. К лицу не должны применяться неправомерные санкции исключительно на основании его принадлежности к НПО. Соответственно, необходимо наличие средств судебной защиты в отношении каждого, кто пострадал от того, что участвует в профсоюзе (см. заявку No. 12719/87, *Frederiksen против Дании*, 56 DR 237 (1988)), либо на основании целей любой другой организации, к которой они принадлежат (см. *Vogt против Германии* [GC], no. 17851/91, 26 сентября 1995).

61. Подобным образом, должна существовать защита от иных видов давления и любых санкций за членство в НПО (таких как снятие определенных льгот или запрет на занятие определенной должности); см. *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani против Италии,* no. 35972/97, 2 августа 2001 и *Wilson, National Union of Journalists (Национальный союз журналистов) и другие против Соединенного Королевства*, nos. 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002.

62. Существует также необходимость предоставлять защиту от еще более агрессивных действий, предпринимаемых против человека на основании его членства в НПО, а именно преследования, запугивания и насилия. Однако некоторые санкции будут считаться приемлемыми в случае, когда членство в НПО очевидно несовместимо с выполнением определенных обязанностей в качестве служащего или должностного лица (см. заявку No. 11002/84, *Van der Heijden против Нидерландов*, 41 DR 264 (1985)) либо с другими обязательствами, взятыми на себя некоторым лицом (в случае конфликтов интересов между двумя организациями, в которых он состоит).

63. Риск несовместимости в случае, когда член организации является государственным служащим, описан в положении ст. 11(2) Европейской конвенции — гарантия свободы ассоциации не «предотвращает наложения законных санкций на использование этих прав представителями вооруженных сил, полиции или государственной администрации». Но, как в случае любого конфликта интересов, наличие подобной несовместимости должно быть подтверждено прямыми уликами и не должно быть просто предположениями. Более того, ограничения должны всегда основываться на законе, с учетом принципа пропорциональности; см. *Vogt*, *Ahmed и другие против*

Соединенного Королевства, [GC], no. 22954/93, 2 сентября 1998 и *Rekvenyi против Венгрии* [GC], no. 25390/94, 20 мая 1999. Далее, под принадлежащими к государственной власти следует понимать в данном контексте высших чиновников, а не всех служащих, работа которых оплачивается за счет средств государственного бюджета; см. дела *Vogt* и *Grande Oriente.*

Пункт 25

64. Данный пункт подтверждает тот факт, что членство в НПО не должно быть обязательным условием, позволяющим принимать участие в любой деятельности организации. НПО должны решать самостоятельно, необходимо ли для этих целей (участия в отдельных видах или всякой деятельности) быть членом организации. Однако членство обязательно для участия в собраниях высших руководящих органов НПО, основанной на членстве, т. к. именно членство является условием участия в подобных мероприятиях (см. пункт 20 Рекомендации).

IV. Правосубъектность (юридическое лицо)

A. Общие положения

Пункт 26

65. Наличие статуса юридического лица было признано Европейским Судом важным с точки зрения функционирования многих НПО (см. *Sidiropoulos и другие против Греции*, no. 26695/95, 10 июля 1998 и *Gorzelik и другие против Польши* [GC], no. 44158/98, 17 февраля 2004), и, если бы не существовало различия между теми, кто создавал организацию, и теми, кто к ней принадлежит, институт юридического лица не имел бы смысла. В пункте 75 Рекомендации говорится, что различие между правосубъектностью организации и правосубъектностью учредителей и членов организации не должно быть помехой для соблюдения последними обязательств перед третьими лицами или самой организацией, связанных с неисполнением или недолжным исполнением профессиональных обязанностей в рамках НПО.

Пункт 27

66. Из факта, что правосубъектность НПО четко отличается от правосубъектности ее учредителей и членов, следует, что в случае слияния двух или более существующих организаций должна быть создана новая организация, являющаяся преемником их прав и обязательств.

B. Получение статуса юридического лица

Пункт 28

67. В случае, если регистрация юридического лица не следует автоматически из создания НПО, должна быть предусмотрена возможность оценки процесса на соответствие с законными требованиями. С целью минимизации

риска произвольного решения основания для предоставления или отказа в регистрации юридического лица должны быть в высокой степени точными, решение должно приниматься с учетом возможности объективной оценки соблюдения всех необходимых юридических условий. В подобной ситуации следует руководствоваться пунктом 34 настоящей Рекомендации.

Пункт 29

68. Факторами, способствующими созданию НПО, можно назвать открытый доступ заинтересованных лиц к правилам и процедурам создания НПО, четкость и простоту соблюдения таких правил и процедур. Последнего можно достичь, разработав справочник по требованиям к созданию НПО.

Пункт 30

69. Несмотря на то, что способность учреждать НПО должна, в принципе, быть доступной каждому, все же существуют некоторые ограничения, связанные с прошлой деятельностью того или иного лица. В частности, это может быть случай, когда лицо, желающее учредить организацию, было признано виновным в совершении правонарушения, связанного с преследованием целей, отличных от целей, на основании которых может быть создано НПО. Подобным образом, стремление к банкротству может означать, что лицу не должно быть позволено создавать НПО, по меньшей мере, те организации, которые могут получать существенное финансирование. В любом случае объем подобных ограничений должен быть четко связан с рассматриваемыми деяниями, продолжительность действия ограничений должна быть соразмерной.

Пункт 31

70. Для того чтобы удостовериться в объективности процесса принятия решений и в отсутствии условий, чрезмерно усложняющих задачу лиц, намеренных создать организацию, информация, необходимая для подачи заявки о создании НПО, должна включать устав, адрес НПО и детали, устанавливающие личности заявителей.

71. В случае НПО, не основанных на членстве, которые характеризуются определенными формами финансирования или собственности, необходимо подтверждение наличия такого финансирования или собственности с целью предотвращения создания организаций, которые никогда не будут функционировать. Однако наличие такого требования не является обязательным; условия в конкретной стране могут сложиться таким образом, что получение необходимого финансирования или имущества напрямую зависит от получения сперва статуса юридического лица.

Пункт 32

72. Требование о том, что члены НПО, основанной на членстве, должны сначала принять резолюцию, одобряющую получение юридического статуса, является прямым отражением положения о том, что члены организации являются

высшим руководящим органом НПО. Для того чтобы наделить членов возможностью участвовать в принятии такого важного решения, приглашение на собрание, во время которого запланировано принятие резолюции, должно быть сделано с перспективой участия — возможно, оповещением за две недели до предполагаемого собрания, — однако не стоит полагаться на стопроцентную явку, должно быть также разрешено использование доверенностей.

73. Доказательством проведения необходимого собрания может быть копия приглашения, свидетельство о том, каким образом распространялись приглашения на собрание, протокол собрания и подписи присутствовавших, а также любое подтверждение легальности доверенностей.

Пункт 33

74. За обработку заявки на получение статуса юридического лица может взиматься сбор, однако размер любых сборов должен устанавливаться с учетом поощрения создания НПО и того, что эти организации по сути неприбыльные.

Пункт 34

75. Основания для отказа в регистрации юридического лица должны отражать позиции, повлиявшие на принятие такого решения. Что касается названий, принадлежащим другим организациям либо вводящим в заблуждение, см. *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth и Szerdahelyi против Венгрии* (dec.), no. 32367/96, 31 августа 1999, в отношении неприемлемых целей, см. *Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы*, no. 45701/99, 13 декабря 2001. Таким образом, заданы рамки структурных разграничений, которые должны быть определены национальным законодательством.

Пункт 35

76. Практика Европейского Суда показывает реальный риск того, что власти во многих случаях относятся предвзято к задачам НПО; см., к примеру, *United Communist Party of Turkey (Объединенная коммунистическая партия Турции) и другие против Турции,* no. 19392/92, 30 января 1998 и *Sidiropoulos и другие против Греции*, no. 26695/95, 10 июля 1998. Европейским Судом был отмечен особенно затруднительный характер принятия решений в пользу второй стороны об общих задачах организации в ситуации, когда НПО еще не совершила действий, демонстрирующих приверженность достижению недопустимых целей.

77. Не допускается основываться на подозрениях или делать выводы из использования определенных терминов в описании задач организации. Даже если в целях, прописанных в уставе НПО, могут быть скрыты недопустимые задачи и намерения, это может быть доказано только на примере конкретных действий, а не на основании заявки о регистрации юридического лица. И, хотя поведение в прошлом может быть показателем поведенческих тенденций в будущем, отказ в регистрации должен основываться на существенных доказательствах существования определенного риска.

78. Более того, важность политического плюрализма в демократии означает, что создание НПО, цели которой бросают вызов установленному порядку, должно быть разрешено, кроме случаев, когда есть свидетельства, которые неоспоримо доказывают, что цели организации будут достигаться недемократическим способом, и такие выводы не могут быть сделаны на основании предложенных перемен; см. *Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции* [GC], nos.41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003.

Пункт 36

79. В некоторых странах суд несет ответственность за принятие решения о регистрации (предоставлении статуса юридического лица) НПО, и это не является основной гарантией того, что данный процесс не будет связан с влиянием политических суждений. Важно, что орган, ответственный за такое решение, по сути своей независим не только от исполнительных или выборных органов (как часть политического процесса), но и от других сторон, чьи интересы могут быть затронуты созданием новой НПО; см. *Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы*, no. 45701/99, 13 декабря 2001.

80. В таком качестве может выступать административный орган, но вне зависимости от его формального статуса важно, чтобы он обладал достаточным количеством квалифицированных сотрудников, компетентных в подготовке объективной базы для принятия взвешенного решения, а также получивших специальную подготовку для выполнения требуемых от них заданий.

Пункт 37

81. Право на создание НПО со статусом юридического лица будет действительно иметь значение в ситуации, когда всякий процесс рассмотрения заявки осуществляется в разумно быстрый срок; задержка в принятии решения не может препятствовать стремлению организации к достижению заявленных ею целей. Полезный момент для сравнения «разумности временных рамок» — сроки регистрации корпораций или бизнеса, так как для регистрации таких форм деятельности также необходимо изучить задачи организации и выполнение необходимых условий. Однако в большинстве стран этот процесс может быть завершен в течение нескольких дней, а не недель или месяцев, как иногда бывает в случае с НПО. Неспособность принять решение в течение отведенного для этого времени может считаться автоматическим отказом либо предоставлением регистрации.

Пункт 38

82. Оповещение заинтересованного лица о принятии решения, которое затрагивает данное лицо, — основной принцип эффективного управления. Это не только способствует принятию обоснованного решения, пусть и в пользу противоположной стороны, но гарантирует, что правильность этого решения может подвергаться проверке. Пересмотр отказа в предоставлении статуса

юридического лица может, в первую очередь, быть вопросом внутренней проверки органа, ответственного за принятие решения, но гарантировать максимальное соблюдение права заявителей на наделение НПО статусом юридического лица можно посредством подачи апелляции в независимый и беспристрастный суд.

Пункт 39

83. Необходимо разделять процесс принятия решения о предоставлении статуса юридического лица от решения о предоставлении финансовых либо других льгот. Делается это для того, чтобы исключить возможность смешения этих дискретных понятий и, в связи с этим, несоответствующие действительности выводы. Такого риска можно легко избежать, создав два различных органа, ответственных за принятие решения; этой же цели можно достигнуть, распределив обе функции между отдельными подразделениями в составе единого органа.

Пункт 40

84. С целью защиты интересов всех, кто может быть вовлечен в отношения, связанные с юридическим лицом организации, факт предоставления такого статуса и информация, предоставленная для этих целей, должны быть должным образом зафиксированы, общественность должна иметь возможность для ознакомления со всеми фактами, которые могут иметь отношение к определенному лицу. В идеале должна существовать электронная база данных, доступ к которой не требует соблюдения определенных процедур, либо бесплатная база, размещенная в интернете.

Пункт 41

85. Статус юридического лица должен предоставляться НПО на неопределенный срок, который обусловливается положениями устава либо согласуется с требованиями настоящей Рекомендации (см. пункты 44 и 74 Рекомендации). Статус юридического лица не должен предоставляться на ограниченный срок либо с установкой на обновление такого статуса, если только это не предусмотрено лицами, учреждающими НПО.

C. Филиалы; изменения в уставе

Пункт 42

86. Создание или аккредитация филиалов НПО должно быть вопросом внутренней организации и, таким образом, регулироваться требованиями устава. Единственное условие, при котором может быть затребовано официальное разрешение на создание филиала, — это ситуация поиска отдельного юридического лица с целью создания филиала некоторого НПО. В данном случае выдача разрешения должна происходить на основании общих правил, применимых к наделению НПО статусом юридического лица.

Пункт 43

87. Утверждение изменений в уставе НПО должно требоваться лишь в случае, если определенное положение устава может стать основанием для отказа в предоставлении статуса юридического лица (см. пункт 34 Рекомендации). Однако законная заинтересованность общественности в возможности контролировать содержание устава НПО, к которой они имеют отношение, создает основания для требования того, чтобы обо всех изменениях устава сообщалось до их вступления в силу. Таким образом, государство — член СЕ может требовать, чтобы изменение в устав заносилось в регистр до его практического применения. Это требование может быть важным для членов организации, лиц, намеренных вступить в организацию или быть ее кредиторами, органов, предоставляющих дотации, властей и других контактных групп.

88. И, хотя обращение за утверждением изменений должно происходить в соответствии с процедурами, разработанными с учетом первоначального предоставления статуса юридического лица, процесс утверждения не должен предполагать получения организацией совершенно нового юридического статуса. Термин «утверждение» в контексте данного пункта не предполагает участия юриста или нотариуса в подготовке изменений в устав.

D. Ликвидация юридического лица

Пункт 44

89. Ликвидация юридического лица НПО против воли членов организации или, в случае организации, не основанной на членстве, ее учредителей, не должна быть легким процессом, так как это ставило бы под сомнение принцип о невозможности таких организаций быть предметом деятельности государственной власти (см. пункт 6 Рекомендации). Принудительная ликвидация должна быть возможна, только если в этом есть общественный интерес. К таким ситуациям можно отнести случай банкротства определенной НПО, отсутствие деятельности в течение длительного периода — между собраниями высшего руководящего органа прошло нескольких лет, как минимум дважды не были составлены годовые отчеты — либо организацией были существенно нарушены свои обязательства в свете сознательного вовлечения в мероприятия, которые не соответствуют целям создания НПО (включая переформирование в организацию, занимающуюся получением прибыли).

E. Зарубежные НПО

Пункт 45

90. Государства, не ратифицировавшие Конвенцию No. 124, могут сохранить некоторую свободу действия касательно признания юридического лица зарубежных НПО и в отношении выдачи им разрешения работать на

территории данного государства, однако это не должны быть абсолютные решения, они должны приниматься с учетом свободы ассоциации, гарантированной резидентам страны, и признания законности международных правозащитных организаций, функционирующих на территории отдельных стран, Декларацией ООН о правозащитниках (стст. 5, 6, 18). Безусловно, любой процесс предварительного разрешения деятельности должен быть ограничен и не должен предполагать требования от НПО сначала сформировать новую отдельную единицу в соответствии с законодательством страны, в которой они намерены функционировать. Более того, процесс разрешения и отзыва разрешения должен копировать в максимальной степени подходы к предоставлению и ограничению статуса юридического лица НПО, указанные в данной Рекомендации.

V. Управление

Пункт 46

91. В НПО, основанной на членстве, именно члены определяют, кто будет заниматься управлением организацией, и, если в некоторых случаях они могут напрямую принимать такое решение, должна существовать возможность делегирования полномочий для принятия решения посредническому органу, что особенно желательно в случае организации с большим количеством членов. Тем не менее, исходя из положения, что члены организации являются высшим руководящим органом, такое делегирование может быть отозвано.

92. В случае НПО, не основанной на членстве, устав не обязан защищать права членов, а значит, в нем не может быть ограничений в отношении выбора типа управления организацией.

Пункт 47

93. И, хотя процесс принятия решений в НПО должен в обязательном порядке соответствовать требованиям устава организации, условия, регулирующие содержание подобных требований и принцип саморегулирования (см. пункт 1 и 67 Рекомендации), означают, что других преград касательно решения о достижении целей организации и управления ею существовать не должно.

94. Таким образом, НПО должны принимать все необходимые по своему усмотрению организационные меры, а также изменять их, если посчитают это необходимым. Для этого не нужно получать разрешение от кого-либо извне организации.

95. Свобода, которой должны обладать НПО относительно принятия решений, не должна, однако, создавать ситуацию, в которой управление организацией будет игнорировать широкий круг лиц, имеющих законный интерес к тому, каким образом осуществляется деятельность организации. Принятие во внимание таких интересов потребует использования ряда различных техник — а

именно консультационных и отчетных, — их точная форма и масштаб могут варьироваться в зависимости от степени заинтересованности в вопросе.

Пункт 48

96. Право НПО самостоятельно определять способы достижения своих целей распространяется и на процесс выбора сотрудников, а также принятия и исключения членов организации.

97. Возможно, что, как и в случае с правом учреждать НПО (см. пункт 30 Рекомендации), законным последствием совершения лицом определенных правонарушений может стать запрет на занятие должности в организации. Сфера действия таких ограничений должна соотноситься с совершенными деяниями, составляющими правонарушение, продолжительность запрета должна быть соразмерной.

98. НПО самостоятельно регулирует процесс принятия или исключения членов организации, с учетом запрета на дискриминацию и права лица на защиту от произвольного исключения.

Пункт 49

99. Иностранные граждане, являющиеся сотрудниками или руководителями НПО, подчиняются общему законодательству о пребывании, нахождении и выезде из страны, в которой учреждена или функционирует организация, однако не должно существовать специальных ограничений относительно возможности таких лиц работать в организации либо занимать позицию в руководстве НПО.

VI. Привлечение финансовых средств, имущество и государственная поддержка

А. Привлечение финансовых средств

Пункт 50

100. Право НПО запрашивать финансирование — в виде денежных или натуральных пожертвований — будет, несмотря на возможность организации участвовать в экономической деятельности, основным способом привлечения денежных средств на достижение своих целей. Важно, чтобы НПО имели доступ к максимально широкому кругу возможных доноров.

101. Единственным ограничением пожертвований из-за пределов страны должно быть общеприменимое таможенное законодательство, законодательство об обороте иностранной валюты и отмывании денег, а также законодательство о финансировании выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны облагаться другими видами налогов или подвергаться специальной отчетности.

B. Имущество

Пункт 51

102. Доступ к банковским услугам важен для того, чтобы НПО, обладающие статусом юридического лица, могли получать пожертвования, управлять и защищать свои активы. Это не означает, что банки обязаны предоставлять такие услуги любой НПО, которая их запрашивает. Однако свобода выбирать клиента должна строиться на принципе недискриминации, возможность использовать банковский счет должна быть необходимой составляющей юридического лица НПО.

Пункт 52

103. Право НПО защищать свои имущественные права, а также любой другой законный интерес, посредством использования правовых процедур имеет важное значение, так как любое завладение, или потеря контроля, или причинение вреда собственности организации может повредить процессу достижения целей организации; см. решение о нарушении права на свободное владение согласно ст. 1 Протокола № 1 Европейской конвенции в деле *The Holy Monasteries против Греции*, nos. 13092/87 и 13984/88, 9 декабря 1994, в котором рассматривалась религиозная организация, которая потеряла право использовать правовые процедуры в защиту своего имущества.

Пункт 53

104. Гарантией должного управления и распоряжения имуществом НПО, выделенным государственными органами, станет получение такого имущества при благоприятных финансовых условиях, с учетом наиболее приемлемой стоимости имущества при его покупке-продаже. Поэтому представляется уместным требование от НПО следовать независимым рекомендациям в случае участия в подобных сделках.

Пункт 54

105. Следствием введения особого режима налогообложения для приобретения имущества с определенными целями станет запрет на использование данного имущества в иных целях. В случае, если НПО не обладает возможностью использовать такое имущество в установленных целях, оно может быть затребовано для возвращения донору с последующей передачей другой НПО, которая сможет пользоваться имуществом для установленных целей, либо сохранено за организацией при условии выплаты всех необходимых налогов.

Пункт 55

106. Большинство НПО не смогут добиваться своих целей, если в организации не будет некоторого количества сотрудников либо волонтеров, которые будут выполнять определенную работу. Таким образом, необходимо считать правомерным использование имущества НПО для оплаты работы сотрудников, а также компенсации расходов лиц, действующих по поручению орга-

низации. И, хотя рыночные условия и/или законодательство будут влиять на уровень оплаты сотрудников, с целью гарантии использования имущества должным образом для достижения целей НПО устанавливается критерий обоснованности компенсации расходов.

Пункт 56

107. Национальное законодательство должно наделять НПО правом принимать решение (на основании устава либо заключения высшего руководящего органа) о передаче имущества другой НПО в случае ликвидации. Это положение должно быть применимо только в отношении имущества, оставшегося после выполнения всех обязательств ликвидированной НПО, которые включают в себя выполнение условия о возврате неизрасходованных средств донору либо их переводе в пользу НПО, определенной донором.

108. Право НПО решать, кто станет преемником ее имущества, должно ограничиваться запретом на перераспределение имущества организации между ее членами (см. пункт 9 Рекомендации), а также может быть ограничено обязательствами НПО о переводе имущества, полученного на условиях льготного налогообложения либо в форме иной государственной поддержки, на баланс другой НПО, в отношении которой могут применяться подобные льготы или оказываться поддержка. В дополнение, НПО, чьи цели или деятельность были признаны недопустимыми по причинам, указанным в пункте 11 Рекомендации, не может определять преемника своего имущества, они должны назначаться государством в общественных целях.

C. Государственная поддержка

Пункт 57

109. Государственная поддержка НПО возможна с учетом того, что НПО зачастую могут удовлетворять нужды общества в тех аспектах, где этого не может сделать государство. Подобная помощь должна оказываться в широком диапазоне и будет организована с учетом ситуации в стране в определенный период времени. Однако наиболее полезным методом поддержки можно считать различные формы налоговых льгот, предоставляемые непосредственно НПО либо организациям, которые таким образом будут мотивированы делать пожертвования НПО. Таким образом, НПО получают возможность наиболее эффективно использовать свои конечные доходы.

Пункт 58

110. Важно, чтобы предоставление или отказ в предоставлении государственной помощи регулировались четкими и объективными критериями, таким образом, любое принятое решение может быть изучено всеми заинтересованными лицами (не только НПО, в отношении которой принималось соответствующее решение, но и другими НПО, работающими в той же сфере, а также представителями общественности, заинтересованными в том, каким образом перераспределяются государственные ресурсы), а также оспорено

в суде, который принимает решение о правомерности или неправомерности принятого решения.

Пункт 59

111. Принимая решение о предоставлении государственной поддержки (определенных видов такой поддержки) конкретной НПО либо определенной категории НПО, следует учитывать природу и бенефициаров деятельности такой организации или категории НПО и на этом основании устанавливать соответствие их деятельности потребностям общества, которые считаются определенным приоритетом. Установленные приоритеты и формы деятельности организации, заслуживающие государственной поддержки, могут изменяться с течением времени.

Пункт 60

112. Предоставление государственной поддержки (в форме финансовых и других льгот) деятельности НПО может зависеть от категории организации (к примеру, благотворительная) или даже от ее правовой формы (например, профсоюз, церковь, религиозная ассоциация). Невозможность приобретения такого статуса или классификации, отсутствие разрешения на получение определенной правовой формы не должны привести к потере ранее полученного статуса юридического лица.

Пункт 61

113. Так как предоставление государственной поддержки может зависеть от целей, которых добивается НПО, либо мероприятий, которые она осуществляет, следует предполагать, что изменение целей или форм деятельности НПО повлечет за собой пересмотр предоставления такой поддержки и, возможно, ее изменение или прекращение.

VII. Подотчетность

А. Прозрачность

Пункт 62

114. НПО, получающая какую-либо форму государственной поддержки, может быть обязана предоставлять отчет об использовании такой поддержки. Представляется рациональным требовать ежегодного отчета от НПО о проведенных мероприятиях, а также о соответственных доходах и тратах. Однако обязанность предоставлять отчет не должна быть усложнена и не должна требовать чрезмерных деталей о деятельности либо счете организации. Обязанность отчетности должна выполняться без ущерба требованиям отчетности, устанавливаемым в отношении гранта либо пожертвования. Это требование отлично от любого общего требования об учете и проверке документов финансовой отчетности и банковских документов.

Пункт 63

115. Чтобы рассеять сомнения насчет соотнесенности распределения НПО ресурсов, необходимого для достижения организацией своих целей, на нее может быть наложено обязательство раскрывать информацию о количественном соотношении привлеченных средств и административных расходов. Это не означает установление пределов возможных накладных расходов и привлечения ресурсов, скорее, это метод, который позволяет гарантировать прозрачность.

Пункт 64

116. Обязательства отчетности должны выполняться с соблюдением иных обязательств, касающихся права на жизнь и безопасность бенефициаров, а также уважения к частной жизни и конфиденциальности. В частности, необходимо соблюдать желание донора оставаться анонимным. Однако необходимость уважать частную жизнь и конфиденциальность не является абсолютной и не может препятствовать расследованию уголовных преступлений (к примеру, связанных с отмыванием денег). Тем не менее любое вмешательство в частную жизнь и конфиденциальность должно осуществляться при условии необходимости и соразмерности.

Пункт 65

117. Чтобы гарантировать объективность, можно обязать НПО проводить аудит своих расходов организацией или лицом, не зависимыми от руководства НПО. Область действия такого требования должна рассчитываться с учетом размера НПО. В малых организациях требование независимости может быть соблюдено, если аудит будет проводиться членом организации, не связанным с ее руководством. В НПО, прибыль и расходы которой велики, будет считаться наиболее приемлемым обратиться к услугам профессионального аудитора. Считается, что общим требованием для всех организаций со статусом юридического лица (включая НПО) в отношении проведения аудита может быть соответствие определенным объективным критериям, таким как чистая стоимость активов или среднее число работником, что будет применимо даже в отношении НПО, которые не получают государственной поддержки.

Пункт 66

118. И, хотя причин для дифференциации между иностранными и прочими НПО касательно процедуры отчетности и требований проверки не существует, данные требования применимы к иностранным НПО в отношении мероприятий, фактически проведенных в принимающей стране.

B. Надзор

Пункт 67

119. Наиболее эффективным способом гарантирования этичной и ответственной деятельности НПО является способствование саморегулированию данного сектора на национальном и международном уровнях. Естественно,

ответственные НПО осознают факт, что их успех зависит в большей мере от общественного мнения о результативности и этике. Тем не менее государства имеют законный интерес в управлении НПО, чтобы гарантировать уважение прав третьих лиц (будь то доноры, сотрудники, члены организации или общественность), а также гарантировать надлежащее использование государственных ресурсов и уважение к закону.

120. Во многих случаях интересы третьих лиц могут быть соблюдены посредством наделения их полномочием подавать судебные иски; обычно не существует необходимости выполнения других действий государственным органом от имени этих лиц.

121. Вне зависимости от применяемой формы регулятивного контроля важно, чтобы эта процедура осуществлялась на основании объективных критериев и принципа соразмерности таким образом, что всякое регулятивное воздействие может быть оспорено в судебном порядке. Важно также, чтобы основанием деятельности государственных органов надзора за НПО были предположения, применимые в отношении частных лиц, а именно, что действия считаются законными при отсутствии доказательств обратного.

Пункт 68

122. При наличии достаточных на то оснований должна существовать возможность тщательного изучения финансовой документации и деятельности НПО. В большинстве случаев эта мера считается оправданной, если НПО не смогла выполнить требования отчетности, отчет не был сделан либо предоставленные документы дают основания для беспокойства, однако возможно, что обстоятельства станут основанием для инспекции еще до истечения сроков предоставления отчета. Безосновательные подозрения не могут послужить причиной проведения подобной проверки; действия должны совершаться на базе рациональных предпосылок полагать, что произошло нарушение либо оно неминуемо.

Пункт 69

123. Данное положение предполагает, что НПО должны использовать гарантии, применимые в отношении случаев обыска лиц или имущества, что оговорено ст. 8 Европейской конвенции; см., к примеру, *Funke против Франции*, no.10828/84, 25 февраля 1993.

124. Любой обыск может проводиться с санкции уполномоченного на это органа, однако это условие может не выполняться при наличии строгих ограничений и соответственного законного контроля, при учете гарантии от произвольного вмешательства в право на частную жизнь; см. *Camenzind против Швейцарии*, no. 21353/93, 16 декабря 1997.

Пункт 70

125. Случаи постороннего вмешательства в фактическую деятельность НПО должны быть сведены к минимуму. Подобное вмешательство может быть

основано на необходимости положить конец серии серьезных нарушений правовых требований, когда НПО либо не в состоянии им соответствовать, либо необходимо предотвратить подобные нарушения в связи с тем, что они могут повлечь за собой серьезные последствия.

Пункт 71

126. Возможность обратиться с просьбой о приостановлении административных мер — ожидаемая характеристика всякой административно-правовой системы (см. Рекомендацию Rec (2003)16 Комитета министров о выполнении административных и судебных решений в сфере административного права). Однако представляется особенно важной возможность такого действия в отношении требований прекращения НПО выполнения определенных действий, которые, в свою очередь, связаны с определенными моментами времени и не могут быть успешно возобновлены после обжалования данного распоряжения.

127. Хотя в некоторых ситуациях могут существовать достаточные основания для отказа в приостановлении постановления о прекращении выполнения НПО определенной деятельности либо других мер, принятых в отношении НПО, должна существовать возможность незамедлительного обжалования данного решения в судебном порядке.

Пункт 72

128. НПО, как и все остальные, подчинены закону. За невыполнение требований законодательства к ним могут быть применены определенные санкции. Однако при этом важно соблюдать принцип пропорциональности как в определении, так и в применении определенных санкций за несоблюдение некоторого требования. Более того, любая санкция, применяемая в определенном случае, должна иметь четкое правовое обоснование.

Пункт 73

129. И, хотя причин для дифференциации между иностранными и прочими НПО касательно процедуры отчетности и требований проверки не существует, данные требования применимы к иностранным НПО в отношении мероприятий, фактически проведенных в принимающей стране.

Пункт 74

130. Необходимость соблюдения принципа пропорциональности означает, что принудительная ликвидация НПО на основании причин, указанных в пункте 44 Рекомендации, должна применяться в редких случаях. Лишь очень хорошо обоснованная необходимость позволяет применение такой радикальной меры, как принудительная ликвидация; см. *United Communist Party of Turkey (Объединенная коммунистическая партия Турции) и другие против Турции,* 19392/92, 30 января 1998, *Socialist Party (Социалистическая партия) и другие против Турции* [GC], no. 21237/93, 25 мая 1998 и *Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003.

131. Более того, принимая любое решение относительно необходимости принудительной ликвидации, важно удостовериться в том, что осуждаемая деятельность членов и сотрудников НПО может быть допустима относительно выполнения последними своих обязанностей; см. *Dicle от имени Демократической партии (DEP) Турции против Турции*, no. 25141/94, 10 декабря 2002.

132. При наличии оснований для принудительной ликвидации эта мера должна приниматься судом и быть предметом обжалования. Лишь в исключительных случаях действие ликвидационного постановления не приостанавливается до вынесения решения по рассмотрению обжалования; см. отсутствие такой возможности как основание непропорциональности принятых мер в делах *Объединенной коммунистической и социалистической партий.*

C. Ответственность

Пункт 75

133. Принципы, указанные в данном положении, являются необходимым последствием получения статуса юридического лица НПО. Такой статус наделяет НПО существованием, отдельным от ее членов и учредителей, и, как правило, определяет НПО как единственного ответственного по долгам, обязанностям и обязательствам. Однако статус юридического лица не может стать барьером для несения ответственности членами НПО, ее учредителями и сотрудниками за любое ненадлежащее исполнение своих обязанностей, которые могут влиять на права либо иные законные интересы третьих лиц.

134. В некоторых странах существует возможность *выбирать*, создавать ли организации, в которых сотрудники несут персональную ответственность по долгам, обязанностям и обязательствам организации (к примеру, неформальные организации в Нидерландах).

VIII. Участие в процессе принятия решений

Пункт 76

135. Несмотря на разницу взглядов НПО и государственных органов, точкой пересечения их интересов и интересов общества в целом является потребность в наличии эффективных механизмов консультаций и диалога с полноценным использованием экспертных возможностей всех сторон. Конечно же, компетентный и ответственный вклад НПО в процесс формулирования государственной политики может стать большим вкладом в поиск решения многих проблем, над которыми необходимо работать.

136. И, хотя в каждом случае представляется осуществимым проводить прямые консультации и диалог со всеми заинтересованными НПО, необходимо

способствовать разработке мер с использованием организаций-координаторов, которые помогут фасилитировать такой вклад.

137. Ни одна НПО не может быть исключена из участия на основании дискриминации, должно быть гарантировано выражение разнообразия мнений.

138. Качество вклада НПО не может быть ухудшено из-за неуместного ограничения доступа к официальной информации.

Пункт 77

139. Важно, чтобы к НПО обращались за консультациями не только в связи с целями организаций, но и в связи с предложенными изменениями законодательства, которые могут влиять на их способность добиваться своих целей.

Такого рода консультации необходимы не только потому, что подобные изменения могут напрямую затронуть их интересы и влиять на важный вклад, который они могут вносить в демократические общества, но также потому, что опыт их деятельности позволит оценить реализуемость предложенных изменений с другой точки зрения.

Свобода ассоциации и неправительственные организации в Республике Беларусь. 2007 год

В 2007 году ситуация со свободой ассоциаций в Беларуси не улучшилась, а правовое положение неправительственных организаций оставалось крайне сложным. Правовой климат для создания и деятельности независимых объединений граждан оставался неблагоприятным, а по некоторым вопросам законодательство и практика демонстрировали тенденцию к еще большему ограничению свободы ассоциаций. Многие из ограничений свободы ассоциаций и деятельности неправительственных организаций не основываются на законах, а определяются декретами президента, подзаконными актами и инструкциями Министерства юстиции, а также правоприменительной практикой. В 2007 году наиболее жесткие репрессивные практики в отношении неправительственных организаций и объединений наблюдались в связи с деятельностью незарегистрированных организаций, за которую предусмотрена уголовная ответственность. В арсенал репрессивных мер включено уголовное преследование активистов незарегистрированных общественных организаций, массовые заведомо незаконные аресты (часто превентивного характера). По-прежнему фиксировались случаи необоснованных обысков в помещениях неправительственных организаций, а также давление спецслужб на их активистов.

В то же время нельзя не отметить некоторых шагов к приведению правового регулирования общественных объединений в рамки законности: была ликвидирована Республиканская комиссия по регистрации (перерегистрации) общественных объединений, что привело процесс рассмотрения документов о регистрации к соответствию с требованиями законодательства в части сроков рассмотрения документов. В 2007 году стало меньше необоснованных закрытий авторитетных неправительственных организаций, что было обусловлено реальным уменьшением числа исков о ликвидации общественных объединений. Приведение уставов общественных объединений в соответствие с редакцией Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» от 2005 года, вопреки опасениям, не повлекло за собой значительных затруднений для общественных объединений и не стало основанием для массовой ликвидации организаций. Число вновь зарегистрированных общественных объединений в 2007 году оставалось небольшим, наблюдались многочисленные случаи политически мотивированных отказов в регистрации новых объединений, однако при этом в Беларуси всё же остается возможность для создания неправительственных организаций.

Развитие законодательства

В 2007 году не было зафиксировано значительных изменений и в сфере непосредственного законодательного регулирования деятельности общественных объединений. Внесенные в мае 2007 года поправки в Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» были направлены только на приведение данного закона в соответствие с принятыми ранее нормативными актами президента. Из закона была исключена норма об обязательном согласовании вновь создаваемых общественных объединений в Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений (данная комиссия была ликвидирована указом президента осенью 2006 года). Также был уточнен порядок уплаты государственной пошлины при регистрации новых общественных объединений (сам размер пошлины не изменился и по-прежнему является значительным — при регистрации местного общественного объединения в бюджет должна быть перечислена сумма, эквивалентная свыше 160$, а при регистрации республиканского объединения размер пошлины превышает 400$). Также в 2007 году не произошло изменения порядка регистрации и деятельности фондов.

С другой стороны, в 2007 году были приняты новые нормативно-правовые акты, которые косвенным образом затрагивают интересы общественных объединений, ограничивают либо потенциально могут ограничить реализацию свободы объединений.

Вероятно, наиболее значимым законодательным новшеством, затрагивающим интересы белорусских неправительственных организаций, обещает быть отмена льготного коэффициента ставок по аренде помещений, что на фоне значительного увеличения стоимости аренды офисов неизбежно осложнит деятельность многих общественных объединений и иных неправительственных организаций. Согласно указу президента от 23 октября 2007 года № 533 «О внесении изменений и дополнений в указы Президента Республики Беларусь от 30 сентября 2002 года и от 4 августа 2006 года № 498», подавляющее большинство некоммерческих организаций будет лишено права пользоваться льготными коэффициентами при аренде помещений в зданиях, которые находятся в государственной собственности. Это повлечет за собой увеличение платы за аренду офисов для большинства общественных объединений в 10 раз и сделает невозможным для них пользование этими помещениями. В конце 2007 года Главное хозяйственное управление Управления делами президента направило общественным объединениям, которые размещались в помещениях государственной собственности, письмо с предложением перезаключить договора аренды с увеличением арендной платы в 10 раз. В противном случае договор аренды будет прекращен, и эти объединения должны будут освободить занимаемые помещения не позднее 24 апреля 2008 года. Льготные ставки арендной платы сохраняются только для тех организаций, которые созданы в целях осуществления гуманитарной деятельности на территории Республики Беларусь. При этом в качестве подтверждения

занятия гуманитарной деятельностью недостаточно наличия такой цели в уставах организаций — необходимо представить справку об осуществлении гуманитарной деятельности от Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами президента. Таким образом, вероятно, льготы сохранятся совсем не для всех благотворительных и гуманитарных общественных объединений, а только для тех, которые имеют зарегистрированные в Департаменте по гуманитарной деятельности проекты по получению и распространению иностранной безвозмездной помощи.

В этой связи в декабре 2007 года ряд общественных объединений различного характера деятельности (Белорусской ассоциации юрисконсультов, Белорусского союза предпринимателей, Белорусского общества оценщиков, Белорусской ассоциации журналистов, Белорусского фонда культуры) обратились к властям с предложением пересмотреть данное решение и вернуть льготные ставки арендной платы. «Общественные организации, не занимающиеся предпринимательской деятельностью, существующие только на вступительные и членские взносы граждан — членов этих организаций, поставлены в крайне затруднительное финансовое положение. Членские взносы физических лиц облагаются всеми налогами, уплачиваемыми из фонда оплаты труда. Хорошо известно, что относительно высокая нижняя граница арендной ставки устанавливалась для коммерческих организаций в целях предотвращения «серых схем» в отношениях арендатора и арендодателя. Поэтому высокая нижняя граница арендной ставки для общественных объединений приведет только к существенному ухудшению материального положения», — подчеркивается в обращении. **Наблюдатели отмечают, что последствием изменения условий аренды помещений для многих некоммерческих организаций может стать фактическое прекращение деятельности.** В частности, председатель общественного объединения «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам» Елена Титова заявила, что, если планируемое увеличение арендной платы произойдет, возглавляемая ею организация «просто не сможет работать».

Данным указом также предусматривается возможный вскоре пересмотр льготных ставок аренды помещений для некоммерческих организаций, которые размещаются в помещениях коммунальной собственности. При отсутствии свободного рынка недвижимости и тотальном государственном контроле за предоставлением помещений, а также в условиях значительного ограничения возможностей для поиска финансирования, пожертвований и спонсорской помощи, подобные нововведения поставят на грань существования многие общественные объединения Беларуси. В частности, согласно белорусскому законодательству и правоприменительной практике, отсутствие у неправительственной организации «юридического адреса» в нежилом помещении является грубым нарушением и может быть основанием для ликвидации организации.

Новый Закон Республики Беларусь «О противодействии экстремизму» от 4 января 2007 года содержит нормы, которые потенциально могут угрожать неправительственным организациям и их активистам, могут ограничивать

свободу объединений. Этот закон направлен на борьбу с насильственными актами и призывами к национальной и иной вражде, однако наблюдатели отмечают, что его нормы потенциально могут быть использованы против демократических политических партий, общественных объединений, журналистов, членов незарегистрированных объединений. Высказываются предположения, что теперь любая критика существующего в Беларуси политического режима, критика в адрес правительства и его политики, призывы к активным общественным действиям в защиту социальных, гражданских либо политических прав, организация забастовок и иные формы общественной активности могут быть квалифицированы как экстремистская деятельность.

Белорусское правительство продолжает работу над новой редакцией Закона Республики Беларусь «О профессиональных союзах» — этот законопроект включен в план законопроектной деятельности на 2008 год и, по заявлениям властей, может быть рассмотрен уже весной 2008 года. Власти представляют этот шаг как направленный на исполнение рекомендаций Международной организации труда, которая критикует Беларусь за нарушение прав трудящихся, в том числе и права на объединение в ассоциации для защиты своих прав. Однако в своей сегодняшней версии законопроект не только не улучшает ситуацию, но и существенно ограничивает свободу объединений, в том числе делает невозможным существование в Беларуси профсоюзов, независимых от властей. В условиях непрекращающегося давления со стороны администрации независимые профсоюзы просто не смогут соответствовать тем высоким критериям численности, которые заложены в законопроекте. Его принятие узаконит легально фактическую монополию проправительственной Федерации профсоюзов Беларуси на выражение интересов трудящихся. Независимые профсоюзы, входящие в Белорусский конгресс демократических профсоюзов, выражают уверенность, что заложенные в правительственном варианте законопроекта подходы и критерии существенно ухудшат правовое положение организаций независимых и любых альтернативных профсоюзов, сделают их легальное существование невозможным. Независимые профсоюзы называют законопроект «антипрофсоюзным» и утверждают, что он вступает в противоречие с рекомендациями Международной организации труда, на выполнение которых он, по заверению правительства, должен быть направлен. При этом свое несогласие с некоторыми положениями закона высказала и проправительственная Федерация профсоюзов Беларуси. В свою очередь, независимые профсоюзы предложили свой, альтернативный проект данного закона.

С другой стороны, в качестве позитивного шага, направленного на улучшение правового положения для отдельных категорий некоммерческих организаций, можно трактовать подписание 17 декабря декрета президента № 8 «О внесении изменений и дополнений в декрет президента Республики Беларусь от 16 марта 1999 г. № 11», которым была утверждена новая редакция Положения о государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования. Данный нормативно-правовой акт может в некоторой степени упростить процедуру регистрации некоторых

юридических лиц, в том числе таких форм некоммерческих организаций, как учреждения, ассоциации (то есть союзы юридических лиц, созданные в некоммерческих целях), товарищества собственников, садоводческие товарищества, потребительские кооперативы и торгово-промышленные палаты. При этом в общую процедуру регистрации вносятся некоторые элементы заявительного принципа создания юридических лиц. С 1 января 2008 года для регистрации этих форм юридических лиц будет требоваться меньшее количество документов, в том числе отпадет необходимость в представлении документа, подтверждающего наличие юридического адреса (гарантийного письма). Сроки регистрации сокращаются с 20 до 5 дней, ряд процедур становится проще и понятнее. В то же время, как отмечают наблюдатели, от многих традиционных недостатков белорусской регистрационной системы избавиться не удалось. В частности, возможность регистрации некоммерческой организации (например, в форме учреждения) в частной квартире декретом не предусмотрена, хотя он и позволяет регистрировать в таких помещениях частные унитарные предприятия, которые являются коммерческими организациями. В качестве безусловно позитивного нововведения, которое действительно приближает систему регистрации к заявительному принципу, следует расценивать уменьшение контрольных функций регистрирующих органов на стадии создания юридического лица: исключается обязанность регистрирующих органов проводить проверку документов, представляемых для государственной регистрации, но при этом одновременно возлагается на заявителя ответственность как за соответствие законодательству этих документов, так и за достоверность сведений, указываемых в них.

Очевидно, что подобная либерализация процедуры регистрации в первую очередь направлена на упрощение создания коммерческих юридических лиц. Данное упрощение процедуры регистрации не будет затрагивать те формы некоммерческих организаций, регистрация которых регулируется отдельными нормативно-правовыми актами, в том числе оно не касается политических партий и их союзов, общественных объединений и их союзов, фондов, профессиональных союзов, религиозных организаций. Однако побочным эффектом может стать «лазейка» для неправительственных организаций: лишенные возможности легализации в форме общественного объединения или фонда, они могут воспользоваться возможностью зарегистрироваться в форме, например, учреждения. Пока же о практическом значении данного законодательного нововведения говорить еще рано.

Развитие государственной политики в отношении общественных объединений

Несмотря на то, что нормативно-правовая база для деятельности большинства видов некоммерческих организаций осталась в основном неизменной (при этом она создает очевидно неблагоприятные правовые условия для их деятельности), практика государственного управления в этой области отмечена определенными изменениями.

Пока нельзя говорить о том, что правовой климат для неправительственных организаций улучшился. Однако под давлением внешнеэкономических трудностей и необходимости налаживать отношения с Западом (а одним из условий для этого является уважение к принципам прав человека, в том числе соблюдение свободы ассоциаций, а также прекращение преследований в отношении структур гражданского общества), белорусское правительство вынуждено избегать неоправданного излишнего давления на неправительственные организации. Поэтому власти создали условия для своеобразной «оттепели» (или имитировали ее), взяв паузу в наращивании репрессий. Политический импульс для ограничения деятельности неправительственных организаций и для нарушения свободы объединений в определенной степени утратил силу — показатели свидетельствуют о приостановлении эскалации давления на структуры гражданского общества.

Если учитывать количественные показатели ограничения свободы ассоциаций, то в 2007 году было очевидно некоторое отступление от прежней политики тотального уничтожения независимых от государственной власти структур. Ранее, в период 2003–2005 годов, в отношении государственной политики в этой сфере употреблялось меткое слово «зачистка», теперь же ситуация скорее подобна состоянию холодной войны: стороны не питают иллюзий относительно позиции другого субъекта, откровенно негативно относятся друг к другу и в принципе были бы не против уничтожить оппонента, однако правила игры и ситуация делают такое уничтожение тактически невыгодным. Та часть неправительственных объединений, которая традиционно ставила перед собой цели демократизации общества, окончательно поляризована на политизированную часть, которая вместе с демократическими политическими партиями составляет белорусскую оппозицию, и на деполитизированную часть, которая ставит перед собой долгосрочные цели создания предпосылок для демократизации белорусского общества. Однако оба эти направления демократических общественных структур отбросили революционную риторику бурного 2006 года и разговаривают на языке диалога, сознают неизбежность перемен и в принципе смирились с тем, что правила игры определяет власть. Администрация же не изменила своего отношения к «подрывным» неправительственным организациям, которые расцениваются как потенциальная угроза для существующего политического режима, однако при этом была вынуждена несколько уменьшить жестокость и интенсивность репрессий.

Вопреки опасениям, кампания внесения изменений в уставы общественных объединений для приведения их в соответствие с редакцией Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» от 2005 года в большинстве случаев не сопровождалась трудностями для общественных объединений. Несмотря на то, что сотни общественных объединений и некоторые политические партии внесли изменения в свои уставы со значительным опозданием, органы юстиции пошли им навстречу: санкций за несоблюдение сроков внесения изменений в устав в

подавляющем числе случаев не последовало, новые редакции уставов, как правило, регистрировались без проволочек. Даже летом 2007 года некоторые общественные объединения приносили в органы юстиции новые редакции уставов — и чиновники довольно лояльно относились к этому, регистрировали изменения. С другой стороны, при внесении изменений в уставы зачастую органы юстиции необоснованно вмешивались в дела внутренней компетенции общественных объединений, фактически требуя внесения в уставы норм, которые напрямую не вытекают из требований законодательства и основываются на субъективном толковании норм права чиновниками органов юстиции (это касается норм уставов о предмете, целях и методах деятельности объединений, об условиях членства и полномочиях органов объединений). В частности, о внесении по инициативе Министерства юстиции дополнительных правок в устав сообщало Республиканское правозащитное общественное объединение «Белорусский Хельсинкский комитет», при этом рассмотрение изменений в устав этой организации было незаконно затянуто на длительный срок. Тем не менее достоверно известно лишь об одном случае, когда отказ от внесения изменений в устав организации в соответствии с требованиями редакции Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» от 2005 года стал основанием для ликвидации общественного объединения: эта причина, среди прочих, была одним из оснований для ликвидации Брестского историко-культурного общественного объединения «Стары горад» (хотя руководство организации изъявило готовность внести эти изменения). В целом кампания по приведению уставов в соответствие с новой редакцией закона прошла без значительных потерь для белорусского сектора неправительственных организаций.

Таблица 1. Количество общественных объединений в Республике Беларусь (по сообщениям Министерства юстиции)*

	1 апреля 1998 г.	1999 г.** Подлежали перерегистрации	1999 г.** Прошли перерегистрацию	12 августа 2002 г.	30 октября 2003 г.	1 января 2004 г.	1 января 2005 г.	1 января 2006 г.	1 марта 2007 г.	1 апреля 2007 г.	1 июля 2007 г.	12 ноября 2007 г.	1 января 2008 г.
Всего общественных объединений, в том числе	2191	2433	1326	1980	2248	2214	2259	2247	2248	2242	2223	2253	2255
Республиканских общественных объединений	932	1164	-	757	741	734	726	724	724	721	715	722	722
Международных общественных объединений	129			196	236	235	245	239	231	231	230	237	235

	1 апреля 1998 г.	1999 г.**		12 августа 2002 г.	30 октября 2003 г.	1 января 2004 г.	1 января 2005 г.	1 января 2006 г.	1 марта 2007 г.	1 апреля 2007 г.	1 июля 2007 г.	12 ноября 2007 г.	1 января 2008 г.
		Подлежали перерегистрации	Прошли перерегистрацию										
Местных общественных объединений	1130	1269	-	1027	1271	1245	1288	1284	1293	1290	1278	1294	1298
Союзов общественных объединений	-	-	-	8	16	16	17	16	17		18		19
Региональных и местных структур общественных объединений	-	-	-	-	-	6507	-	10046 ***	11917	12387	13075		14513
Фондов									56	60	63	61	64

** В представленную статистику не включены данные о политических партиях, профессиональных союзах, религиозных организациях и их местных организационных структурах.*

*** Данные Министерства юстиции в начале и в конце основного периода перерегистрации, объявленной декретом президента № 2 от 26 января 1999 года «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений». В дальнейшем некоторые общественные объединения обжаловали отказ в перерегистрации и получили регистрацию по решению суда либо подали документы на регистрацию нового общественного объединения и были зарегистрированы как новая организация.*

**** 2004 и 2005 года были отмечены ликвидацией тысяч организационных структур демократических общественных объединений и массовым созданием местных отделений проправительственных общественных объединений.*

В 2007 году основными проблемами законодательного регулирования регистрации такой организационно-правовой формы некоммерческой организации, как общественное объединение, по-прежнему оставались:

– разрешительный порядок регистрации общественных объединений;

– завышенные требования к количеству учредителей для создания и деятельности общественного объединения (особенно что касается республиканских и областных общественных объединений);

– дорогостоящая процедура регистрации международных и республиканских общественных объединений;

– невозможность размещения юридического адреса общественного объединения по месту проживания одного из членов объединения (за исключением размещения юридического адреса в индивидуальном жилом доме по согласованию с исполнительными и распорядительными органами).

Согласно законодательству общественные объединения обязаны иметь юридический адрес в помещениях, относящихся к нежилому фонду. Требование о наличии юридического адреса в нежилом фонде трудновыполнимо, так как практически все административные здания находятся в собственности либо под контролем государства, а государственные власти, особенно в регионах, не дают согласия на размещение в этих помещениях неправительственных организаций. Возможность размещения юридического адреса в индивидуальном жилом доме также полностью зависит от воли местных исполнительных и распорядительных органов. Необходимо отметить, что, запрещая общественным объединениям использовать жилое помещение одного из членов объединения для размещения юридического адреса, законодатель закрепляет это право за коммерческими организациями, в частности, за частными унитарными предприятиями.

Проблемой при регистрации общественных объединений является также обычная практика регистрирующих органов вносить редакционные (стилистические) правки в тексты уставов объединений, касающихся сугубо их внутриорганизационной деятельности, целей, задач, предмета и методов деятельности, а также отправление документов, поданных на регистрацию, на разнообразные экспертизы в министерства и ведомства.

Ликвидации общественных объединений

Вероятно, фактор внешнеполитического давления обусловил общее уменьшение размаха преследования независимых структур гражданского общества в Беларуси. С 2003 года сообщения о ликвидации демократических общественных объединений стали в Беларуси повседневностью: в 2003 году судами страны были приняты решения о ликвидации 51 организации, в 2004 году было ликвидировано 38 общественных объединений, в 2005 году — 68 (за 2006 год количество ликвидированных общественных объединений не было опубликовано, однако оно было значительным и превышало полсотни). В 2007 году таких сообщений стало сравнительно меньше: по данным Министерства юстиции, на конец ноября 2007 года судами были приняты решения о ликвидации 26 общественных объединений. **Таким образом, количество принудительных ликвидаций общественных объединений в 2007 году было наименьшим с 2002 года.**

В то же время следует учитывать распространение практики «добровольной» самоликвидации общественных объединений: в 2007 году 48 организаций приняли решение о прекращении своей деятельности. Это число

свидетельствует о том, что в настоящее время многие общественные объединения, которым органы юстиции угрожают подачей иска в суд о ликвидации, предпочитают принять решение о самороспуске. Это является продолжением практики, сформированной в период 2003–2006 годов.

Таблица 2. Динамика государственного регулирования общественного сектора (по данным Министерства юстиции)

Год	Новые зарегистрированные организации			Ликвидированные организации			Само-ликвидированные организации	Предупреждения, вынесенныеобщественным объединениям
	Между-народные и республиканские	Местные	**Всего**	Между-народные и республиканские	Местные	**Всего**		
2003	33	61	**94**	10	41	**51**	-	810
2004	39	116	**155**	15	23	**38**	69	264
2005	16	45	**61**	17	51	**68**	43	425
2006	16	69	**85**	-	-	**-**	-	-
2007	20	80	**100**	-	-	**26***	48*	-

** По данным на ноябрь 2007 года.*

Из судебных решений о ликвидации общественных объединений наибольший общественный резонанс имела ликвидация Брестского историко-культурного общественного объединения «Стары горад» (одно из старейших объединений Брестской области) и Общественного объединения «Белорусский литературный фонд». Если в случае ликвидации первой из этих организаций основания для ликвидации были традиционные (принципиальное — отсутствие юридического адреса), то в ситуации с Белорусским литературным фондом налицо предвзятое отношение к объединению, вызванное сменой руководства организации. Еще в 2003 году председателем правления объединения был член верхней палаты парламента Николай Чергинец — и в это время никаких претензий к организации у органов юстиции не возникало. Когда же в руководстве организации произошли перестановки и из него были исключены представители власти — Министерство юстиции стало замечать нарушения в работе организации. 4 мая 2007 года Верховный суд удовлетворил иск Министерства юстиции о ликвидации общественного объединения «Белорусский литературный фонд». Суд счел законными основания для ликвидации общественного объединения, которые представил Минюст. В частности, достаточным основанием для запрета организации суд признал использование бланков, печатей и эмблемы, которые не в полной мере отвечали требованиям законодательства. Сами члены организации отмечают, что во многом ее ликвидация могла быть обусловлена тем, что

объединение является собственником санатория-профилактория писателей «Ислочь», представляющего интерес как привлекательная для инвестиций недвижимость. Наблюдатели связывают ликвидацию этого общественного объединения с тем обстоятельством, что оно составляло конкуренцию проправительственному Союзу писателей Беларуси, который теперь возглавляет тот же Николай Чергинец.

Подобная ситуация, когда власти оказывают давление на неправительственные и независимые от власти общественные объединения с целью уничтожения конкурентов подконтрольных властям проправительственных объединений является достаточно типичной. Так, в конце 2007 года было вынесено несколько письменных предупреждений общественной организации «Белорусский союз спортсменов». В открытом письме в адрес руководства Беларуси члены этого авторитетного белорусского объединения высказывали озабоченность явно предвзятым отношением органов юстиции к проверке данной структуры. Наблюдатели высказывали предположения, что в данном случае просто уничтожается конкурент республиканского государственно-общественного объединения «Президентский спортивный клуб», возглавляемого Дмитрием Лукашенко — сыном действующего президента Беларуси. В дальнейшем, однако, претензии министерства к общественной организации «Белорусский союз спортсменов» были сняты, и организация продолжила свою деятельность.

В августе 2007 года судебное дело о ликвидации Общественного объединения «Центр «Супольность» неожиданно не привело к ликвидации организации. Первоначально регистрирующий орган потребовал судебной ликвидации организации на основании того, что она не отвечала на некоторые письма управления юстиции, членом руководящего органа этого местного общественного объединения был гражданин, будто бы не проживающий в городе Минске, а руководитель организации был избран председателем Рабочей группы Ассоциации общественных объединений «Ассамблея», которой было отказано в регистрации. Дело, однако, было закончено мировым соглашением между представителями объединения и управлением юстиции города Минска: организация обязалась исправить технические недостатки в своей работе, а управление юстиции отказалось от намерения ликвидировать организацию. Это первый случай за последние годы, когда общественному объединению в итоге рассмотрения иска о ликвидации удалось сохранить легальный статус.

В 2007 году в ряде случаев при выявлении нарушений законодательства органы юстиции воздерживались от ликвидации общественных объединений — сложилась практика приостановления деятельности общественных объединений на срок до шести месяцев для исправления нарушений. При этом в некоторых случаях по истечении срока приостановления всё же принималось решение о ликвидации объединения.

Как представляется, в настоящее время сектор независимых от властей зарегистрированных общественных объединений настолько немногочислен-

ный и деятельность его настолько законопослушна, что власти попросту не видят целесообразности в продолжении «зачистки» общественных объединений. Негативные политические последствия продолжения ликвидационной кампании перевешивают реальные политические выгоды от новых запретов немногочисленных общественных объединений, которые еще продолжают действовать легально. **Ликвидационная и контрольная активность органов юстиции теперь направлена скорее на политические объединения граждан, то есть на сами политические партии и их региональные структуры на местах.**

Давление на политические объединения граждан

Давление на политические объединения в 2007 году очевидно возросло — это заметно по количеству письменных предупреждений, вынесенных в адрес политических партий, и по самому числу партий, получивших такие предупреждения. **На протяжении 2007 года Министерством юстиции были вынесены письменные предупреждения практически всем оппозиционным партиям:** Партии БНФ, Консервативно-Христианской партии — БНФ, Белорусской партии «Зеленые», Партии «Белорусская социал-демократическая Громада», Белорусской партии женщин «Надзея», Партии коммунистов Белорусской, Белорусской социал-демократической партии (Громада). Некоторые из них получили несколько предупреждений, в том числе в связи с отсутствием зарегистрированных областных организационных структур в количестве, необходимом в соответствии с редакцией Закона Республики Беларусь «О политических партиях» от 2005 года. Предупреждения также были вынесены и ряду проправительственных политических партий — Аграрной партии, Белорусской патриотической партии, Белорусской социально-спортивной партии, Социал-демократической партии народного согласия и Республиканской партии. Попытки обжаловать предупреждения Министерства юстиции в Верховном суде не привели к их отмене, лишь в одном случае министерство согласилось отозвать предупреждение, явно ошибочно вынесенное политической партии за нарушения, инкриминируемые другой партии. Каждое из таких предупреждений содержало требования об исправлении выявленных нарушений и указывало на возможность дальнейшей ликвидации партии, если нарушения будут продолжаться.

Всего в 2007 году было зафиксировано два решения Верховного суда Республики Беларусь о ликвидации политической партии оппозиционного характера по иску Министерства юстиции (предыдущий такой случай был отмечен в 2004 году — ликвидация оппозиционной Партии труда). Эта наиболее жесткая санкция решением Верховного суда от 11 октября 2007 года была применена в отношении оппозиционной Белорусской партии женщин «Надзея», что было расценено самой партией как проявление преследования политических оппонентов действующей власти. Данная партия в течение долгого времени вела лишь формальную политическую деятельность, однако, как только в ее ряды вступили члены

ранее ликвидированной Партии труда, на нее обратило пристальное внимание Министерство юстиции. Также решением Верховного суда от 29 августа 2007 года была осуществлена ликвидация Белорусской экологической партии зеленых «БЭЗ» — из двух действующих в Беларуси партий «зеленых» эта была наименее активна и в суде даже не стремилась сохранить регистрацию. Данные партии не играли заметной роли на белорусской политической сцене, однако обладали брендами, способными привлечь избирателей в случае перехода к пропорциональной системе выборов.

При этом зарегистрировать новую политическую партию в Беларуси не представляется возможным, о чем свидетельствуют безуспешные попытки регистрации Партии свободы и прогресса и Белорусской христианской демократии (последняя пыталась получить регистрацию в качестве общественного объединения, но ей было отказано). Попытки партий левого толка образовать блок для координации совместной деятельности в виде Союза левых партий не увенчались успехом — этому объединению партий было дважды отказано в регистрации. В первый раз основанием для отказа в регистрации Союза левых партий было то обстоятельство, что его учредительное мероприятие прошло за пределами Республики Беларусь (при этом белорусское законодательство не содержит подобного запрета, а наоборот, устанавливает возможности для деятельности партий на международной арене). 14 февраля 2007 года Верховный суд признал обоснованным отказ в регистрации Союза левых партий, а Министерство юстиции вынесло всем партиям-учредительницам письменные предупреждения. Когда же партии вновь попытались зарегистрировать свою коалицию, Министерство юстиции инициировало ликвидацию одной из партий-учредительниц (Белорусской партии женщин «Надзея»), что наряду с опечатками в представленных протоколах стало основанием для отказа в регистрации, подтвержденного решением Верховного суда от 14 ноября 2007 года. Также в своем отказе в регистрации Министерство юстиции указало в качестве основания то обстоятельство, что в руководящий орган Союза левых партий вошли лица, ранее входившие в состав ликвидированных партий.

Всего количество политических партий в Беларуси за 2007 год уменьшилось с 17 до 15 партий, при этом деятельность одной из существующих партий (Партии коммунистов Белорусской) была приостановлена решением суда. Наблюдатели отмечают, что репрессии против оппозиционной коммунистической партии связаны со стремлением расчистить поле для деятельности пропрезидентской Коммунистической партии Беларуси. Также власти опасались, что именно партии левого спектра представляют наибольшую угрозу для властей в условиях обострения социальной напряженности в стране. Правовым основанием для приостановления деятельности Партии коммунистов Белорусской стало участие в упомянутом учредительном мероприятии Союза левых партий за пределами Беларуси, расположение организационных структур партии не по месту юридического адреса, а также иные выявленные нарушения. Особо следует выделить конфликт Партии коммунистов Белорусской по поводу требования Министерства юстиции

о предоставлении полного списка членов партии с домашними адресами. Коммунисты изначально отказались предоставить такие данные, ссылаясь на то, что белорусское законодательство прямо запрещает государственным органам требовать от граждан указания партийности, ограничиваясь предоставлением этих сведений только на этапе регистрации партии. Коммунисты справедливо опасались, что предоставление министерству персональных данных членов партии создаст условия для незаконного давления и репрессий против них по месту работы и месту жительства, как уже неоднократно бывало во время избирательных кампаний. После длительного спора, вынесения партии предупреждения и в итоге рассмотрения вопроса в Верховном суде Партия коммунистов Белорусская всё же согласилась предоставить эти данные. Однако в дальнейшем министерство трактовало этот правовой спор как препятствование в осуществлении деятельности министерства по контролю за оппозиционной компартией. Деятельность ПКБ была приостановлена решением Верховного суда от 2 августа 2007 года по заявлению Министерства юстиции на шесть месяцев. Вердикт суда лидер ПКБ Сергей Калякин назвал политически мотивированным и ожидаемым.

Срок приостановления деятельности партии должен был закончиться 2 февраля 2008 года. Однако, не дожидаясь окончания определенного судом срока приостановления деятельности Партии коммунистов Белорусской, Министерство юстиции подало иск о ликвидации этой партии. Основанием для такого жесткого решения стали обвинения ПКБ в том, что она продолжает деятельность и тем самым нарушает решение суда о приостановлении деятельности партии. В частности, как продолжение деятельности ПКБ было расценено участие некоторых ее лидеров в ряде международных межпартийных конференций и переговоры с другими политическими партиями Беларуси относительно формата будущего участия в выборах партий, входящих в коалицию Объединенных демократических сил Беларуси. При этом министерство не принимало во внимание, что правовой режим «приостановления деятельности политической партии» не содержит четкого определения того, что может являться его нарушением. Также не учитывалось, что члены этой политической партии могут действовать как физические лица в индивидуальном порядке. В процессе подготовки к рассмотрению дела о ликвидации ПКБ суду были представлены доказательства добросовестной деятельности партии в период приостановления и материалы об устранении нарушений, послуживших основанием для приостановления ее деятельности. С учетом данных документов рассмотрение дела было приостановлено, а в дальнейшем Министерство юстиции приняло решение отозвать из Верховного суда иск о ликвидации Партии коммунистов Белорусской.

Отказы в регистрации общественных объединений

Отказы в регистрации общественных объединений постоянно сопровождают попытки неправительственных организаций Беларуси получить легальный статус. Практика в 2007 году тут была чрезвычайно богатая, в том числе возникли новые подходы органов юстиции и суда касательно возможных

оснований для отказа в регистрации. Некоторые из этих новых подходов формируют практику юридически закрепленной дискриминации граждан по признаку политических убеждений. Если ранее было лишь предположением, что настоящие основания для отказа являются персональными и связаны с личностями учредителей, то в 2007 году в некоторых случаях суд напрямую зафиксировал запрет на создание общественных объединений лицами, ранее привлекавшимися к административной ответственности по политическим мотивам (в том числе превентивно на основании очевидных лжесвидетельств) либо к уголовной ответственности за деятельность в составе незарегистрированных общественных объединений. **Таким образом, правовая практика рассмотрения судами дел об отказе в регистрации известных общественных объединений в сочетании с уголовной ответственностью за деятельность незарегистрированных объединений создала ситуацию, когда отдельная категория граждан Беларуси на практике лишена права на ассоциацию.**

В 2007 году было дважды отказано в регистрации Движению «За Свободу», возглавляемому Александром Милинкевичем. Первоначально структура пыталась получить легальный статус как Правозащитное общественное объединение «Движение «За Свободу». 20 сентября 2007 года Верховный суд признал обоснованным отказ Министерства юстиции в регистрации этой организации, поскольку учредители уплатили государственную пошлину за регистрацию на ненадлежащий счет (который, однако, им указали в Министерстве юстиции), хотя такой недостаток по закону не может являться основанием для отказа в регистрации и на момент рассмотрения дела деньги были повторно внесены на надлежащий счет.

Поданные повторно документы на регистрацию организации под новым названием Правозащитно-просветительское общественное объединение «Движение «За Свободу» были отклонены — Министерство юстиции без законных на то оснований самоустранилось от рассмотрения вопроса о регистрации этой организации, сославшись на то, что вопрос о регистрации первой организации еще обжаловался в Верховном суде. В дальнейшем с нарушением сроков рассмотрения документов Министерство юстиции вынесло решение об отказе в регистрации Правозащитно-просветительского общественного объединения «Движение «За Свободу» в связи с тем, что его учредительное собрание проходило без разрешения местных органов власти. Данное требование Министерства юстиции является беспрецедентным нововведением, не основанным на законе: это первый случай, когда учредительные мероприятия общественных объединений трактуются как массовые митинги в контексте Закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях», которым установлен разрешительный порядок проведения собраний всех видов. 19 декабря 2007 года Верховный суд принял решение оставить жалобу учредителей объединения без удовлетворения, признав отказ в регистрации и его небывалую аргументацию обоснованными.

В 2007 году было отказано в регистрации общественному объединению «Молодые социал-демократы», общественному объединению участников

ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС «Ликвидатор», Республиканскому общественному объединению «За свободное развитие предпринимательства». 5 февраля 2007 года Верховный суд не удовлетворил жалобу инициаторов создания объединения пенсионеров «Старейшины», которому было отказано в регистрации на основании незначительных технических недостатков в документах.

6 декабря 2007 года стало известно, что решением Министерства юстиции было отказано в регистрации Социальному общественному объединению «БХД». Основанием для отказа послужило то обстоятельство, что учредители не объяснили в уставе значение христианских ценностей и каким образом организация будет их отстаивать.

В 2007 году дважды было отказано в регистрации Молодого фронта. Такая позиция государственных органов выглядит циничной в свете многочисленных уголовных дел против членов этого молодежного объединения за деятельность в составе незарегистрированного общественного объединения (статья 193–1 Уголовного кодекса «Незаконные организация деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности»). Суд города Минска дважды подтвердил обоснованность отказа в регистрации этой организации, в том числе некритично признав обоснованной мотивировку для отказа: учредители организации уже привлекались к уголовной ответственности за различные правонарушения, а также к уголовной ответственности за деятельность в составе незарегистрированного общественного объединения. Верховный суд оставил решения без изменения, хотя данные отказы в регистрации Молодого фронта были очевидно политически мотивированы и не были основаны на законе: несмотря на то, что перечень возможных оснований для отказа в регистрации общественного объединения содержится в Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях» и носит закрытый характер, органы юстиции положили в основу решения об отказе незаконные подозрения относительно личностных качеств учредителей.

Такой же прием органы юстиции попробовали применить и при отказе в регистрации Правозащитного общественного объединения «Весна», учредители которого ранее привлекались к административной ответственности. Однако в данном случае Верховный суд снял это основание для отказа организации как явно незаконное. Однако при этом суд согласился с мнением Министерства юстиции об иных недостатках, имеющихся в поданных на регистрацию документах. В частности, как основание для отказа в регистрации было преподнесено то обстоятельство, что название новой организации отдаленно напоминает название ранее ликвидированного общественного объединения «Правозащитный центр «Вясна», что противоречит законодательству.

Казус Правозащитного общественного объединения «Весна» также может служить иллюстрацией игнорирования белорусским правительством решений Комитета ООН по правам человека. Ликвидация

общественного объединения «Правозащитный центр «Вясна» в 2003 году была Комитетом ООН по правам человека признана нарушением свободы ассоциаций, закрепленной Пактом о гражданских и политических правах, подписанным Республикой Беларусь. Решение Комитета ООН по правам человека по этому делу было принято как раз в то время, когда бывшие члены общественного объединения «Правозащитный центр «Вясна» подали документы на регистрацию новой организации Правозащитного общественного объединения «Весна». Белорусские власти имели прекрасную возможность продемонстрировать добрую волю и стремление уважать права человека и свободу ассоциаций в соответствии с общепризнанными стандартами. Однако белорусское правительство этой возможностью не воспользовалось. 26 октября 2007 года Верховный суд своим решением подтвердил обоснованность отказа в регистрации Правозащитного общественного объединения «Весна». Также не было зафиксировано стремления исправить нарушения свободы ассоциаций, ранее указанные в предыдущих решениях Комитета ООН по правам человека. Не были восстановлены ни права членов общественного объединения «Хельсинки-XXI», которому было отказано в регистрации в 2001 году, ни права членов общественного объединения «Гражданские инициативы», ликвидированного в 2003 году.

На протяжении 2007 года в Комитет ООН по правам человека были поданы обращения лиц, которые считают себя жертвами нарушений свободы ассоциаций, совершенных белорусским правительством. В том числе поданы жалобы, касающиеся незаконных и произвольных отказов в регистрации Ассоциации общественных объединений «Ассамблея», объединения пенсионеров «Старейшины», а также касающиеся необоснованных ликвидаций общественных объединений — Независимого института социально-экономических и политических исследований, Объединения белорусских студентов, Общества любителей знаний (филоматов), Гродненского областного общественного объединения «Ратуша» и других.

Однако, несмотря на подобную неутешительную практику, в системе регистрации общественных объединений появились и некоторые позитивные изменения, которые потенциально могут способствовать улучшению положения со свободой ассоциаций в Беларуси. Это в первую очередь связано с ликвидацией в 2006 году Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений, чего правозащитные и иные общественные инициативы добивались с 1999 года, когда этот орган был создан. Данная комиссия не только осуществляла негласный и непубличный политический контроль за созданием новых объединений, без объяснения причин блокируя регистрацию нежелательных для властей организаций. Комиссия, собираясь нерегулярно, также существенно тормозила процесс рассмотрения заявок о регистрации объединений — на практике регистрация до 2007 года практически никогда не укладывалась в отведенный законом месячный срок, а некоторые инициативы годами ждали решения по вопросу регистрации (так, отказ в регистрации Ассоциации общественных объединений «Ассамблея» был вынесен через полтора года после подачи документов вместо установленного законом срока в один месяц).

Теперь же процедура регистрации хотя и не стала проще, но по крайней мере является более прозрачной и оперативной. Органы юстиции в 2007 году в большинстве случаев придерживались установленного законом срока в один месяц на рассмотрение документов, поданных на регистрацию общественных объединений (отклонение от этого срока в 2007 году фиксировалось неоднократно, но, как правило, было незначительным). Да и само количество зарегистрированных в 2006 и 2007 годах новых общественных объединений увеличилось по сравнению с 2005 годом и составляет по белорусским меркам значительное число. Конечно, большинство из вновь зарегистрированных организаций составляют те, которые сумели доказать свою лояльность к властям либо напрямую инспирированы властями (как известное объединение «Белая Русь», о принудительном привлечении в которое студентов и госслужащих сообщала в 2007 году пресса). Однако регистрацию иногда удается получить и по-настоящему независимым от государства объединениям неполитического характера — социальным, культурно-краеведческим, экологическим. Как сообщал министр юстиции Виктор Голованов, всего в 2007 году лишь менее пятидесяти инициативным группам по созданию общественных объединений было отказано в регистрации. **Поэтому было бы несправедливо констатировать абсолютную непреодолимость регистрационного барьера в Беларуси, хотя политическая цензура в этой сфере по-прежнему остается довольно жесткой.**

Уголовная ответственность за деятельность незарегистрированных организаций

По-прежнему в Беларуси существует уголовная ответственность за деятельность незарегистрированных общественных объединений. Введенная в Уголовный кодекс в преддверии президентских выборов статья 193–1 «Незаконные организация деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности» несовместима с принципами свободы ассоциаций. Однако, в отличие от практики 2006 года, в 2007 году действие этой нормы имело прежде всего превентивный характер, как орудие устрашения против членов незарегистрированных объединений. Практика привлечения к уголовной ответственности по этой статье затрагивает преимущественно организации политического характера деятельности, для большинства же незарегистрированных неправительственных структур она остается фактором устрашения. Так, в 2007 году зафиксированы официальные предупреждения о возможном привлечении к ответственности по этой статье в адрес членов ликвидированного Объединения белорусских студентов и незарегистрированной инициативы «За чистый Борисов». По оценкам экспертов, количество незарегистрированных неправительственных организаций в стране приблизительно соответствует количеству зарегистрированных общественных объединений и составляет свыше 2000 единиц. Потенциально каждый из членов этих незарегистрированных структур может быть привлечен к уголовной ответственности, и осознание этой угрозы заставляет их корректировать свою деятельность.

В 2007 году по статье 193–1 Уголовного кодекса к наказанию, связанному с лишением свободы, был осужден только один руководитель профашистской организации РНЕ в городе Гомеле. Восемь членов Молодого фронта были осуждены по статье 193–1 к штрафам и предупреждению. Еще против трех членов Молодого фронта из Гомельской области дела по статье 193–1 Уголовного кодекса были возбуждены, приостановлены, а затем возобновлены (дела Андрея Тенюты из Гомеля, Кирилла Атаманчика из Жлобина и Арсения Егорченко из Мозыря). 28 декабря 2007 года было возбуждено уголовное дело по статье 193–1 Уголовного кодекса против активистки Молодого фронта из города Полоцка Екатерины Соловьевой. Десятки членов Молодого фронта вызывались для дачи показаний и привлекались к следственным действиям по делам о деятельности незарегистрированных организаций.

В сравнении с 2006 годом, когда эта статья только вступила в силу, количество осужденных по этой статье увеличилось. В 2006 году по статье 193–1 Уголовного кодекса по трем доведенным до суда делам были осуждены 6 человек из организаций Молодой фронт и Партнерство (в том числе пять человек были осуждены к ограничению свободы и один человек к штрафу). Также известно по крайней мере о нескольких уголовных делах по этой статье, которые были возбуждены в 2006 году, но были прекращены и не дошли до суда. В 2007 году по статье 193–1 Уголовного кодекса было осуждено уже 9 человек из двух организаций, однако только один из них получил наказание, связанное с ограничением свободы. Оправдательных приговоров по статье 193–1 Уголовного кодекса ни в 2006, ни в 2007 году не было зафиксировано.

Анализ практики 2007 года свидетельствует, что теперь основной мишенью для данной статьи являются активисты Молодого фронта. Уголовному преследованию подверглись молодофронтовцы Дмитрий Федорук, Борис Горецкий, Наста Полаженко, Олег Корбан, Алексей Янушевский, Наста Азарко, Иван Шило, Ярослав Грищеня.

В апреле и мае 2007 года Министерство юстиции потребовало у десятков демократических общественных объединений объяснений относительно их участия в Ассамблее неправительственных организаций Беларуси (запросы получили Общество белорусского языка, Фонд имени Льва Сапеги, БНФ «Адраджэньне», Белорусский Хельсинкский комитет и другие организации). При этом было указано, что подобное сотрудничество в рамках незарегистрированной общественной струтуры может стать основанием для привлечения к уголовной ответственности по статье 193–1. Ассамблея представляет собой союз общественных объединений демократического характера, который неоднократно стремился получить государственную регистрацию, но министерство отказывало ему в этом. Во время одного из незаконных обысков в руки властей попали протоколы, которые свидетельствовали о подготовке к регистрации объединения. Несмотря на то, что эти документы готовились для подачи в Министерство юстиции (а часть была подана), Министерство юстиции усмотрело в работе по созданию Ассамблеи наруше-

ние законодательства и обвинило ее учредителей в участии в незарегистрированной ассоциации. **В данный момент вопрос о законности отказа в регистрации Ассамблеи находится на рассмотрении в Комитете ООН по правам человека.**

***

Обобщая белорусскую практику отношений государства и структур гражданского общества в 2007 году, следует отметить некоторый переход от жестких и очевидно неправовых репрессий к более тонким и цивилизованным механизмам контроля за гражданским обществом со стороны государства. Однако при этом уголовное преследование остается главной угрозой для незарегистрированных неправительственных объединений прежде всего политического характера деятельности. Для остальных объединений этот фактор является стимулом придерживаться рамок, установленных государством. При этом значительная активность властей направлена на создание субститутов гражданского общества и контролируемых властью общественных объединений. В отношении остальных неправительственных организаций происходит постоянное усложнение деятельности, которое, однако, лишь в исключительных случаях приобретает характер непосредственных репрессий.

Юридические препятствия, которые ранее усложняли создание и деятельность общественных объединений (сложная регистрация и практика принудительной ликвидации) в 2007 году не исчезли, однако интенсивность их воздействия не увеличилась. Вероятно, будет справедливым суждение, что к таким неблагоприятным условиям структуры белорусского гражданского общества просто привыкли. По некоторым признакам можно судить о том, что в 2007 году (год политического межсезонья между местными и парламентскими выборами) политический ценз для создания и деятельности неправительственных организаций стал менее жестким, чем это было в 2003–2006 годах.

Таким образом, общая ситуация с соблюдением свободы объединений и положением неправительственных организаций в Беларуси осталась в 2007 году на стабильно неудовлетворительном уровне. Эскалации давления не наблюдается, но и существующий правовой климат существенно ограничивает свободу объединений, а для политических оппонентов власти делает практически невозможной ее реализацию. Некоторое уменьшение непреодолимости регистрационного барьера и упрощение процедуры регистрации нельзя рассматривать как устойчивую тенденцию, создание новой организации не стало проще. Проблема произвольных отказов в регистрации, так же как и проблема произвольной ликвидации общественных объединений и политических партий остаются актуальными для белорусского общества. **Однако наиболее важной и животрепещущей проблемой является настоятельная необходимость немедленной декриминализации деятельности в составе незарегистрированных общественных объединений, политических партий, религиозных**

организаций и фондов. Только отмена статьи 193–1 Уголовного кодекса «Незаконные организация деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности» и снятие запрета на деятельность незарегистрированных организаций может рассматриваться как шаг к реальному соблюдению свободы объединений в Беларуси.

Содержание